

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
LUCAS EDUARDO ALLEGRETTI PRATES

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A QUESTÃO AGRÁRIA:
LUTAS CONTRA A FOME NO BRASIL E NA ÍNDIA**

CURITIBA
2014

LUCAS EDUARDO ALLEGRETTI PRATES

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A QUESTÃO AGRÁRIA:
LUTAS CONTRA A FOME NO BRASIL E NA ÍNDIA**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, da Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Katya Regina Isaguirre-Torres

**CURITIBA
2014**

DEDICATÓRIA

A todas as agricultoras e agricultores familiares
que garantem cotidianamente a nossa alimentação.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho e o ciclo que ele encerra certamente não seriam possíveis sem algumas pessoas, a quem gostaria de agradecer.

Em primeiro lugar: à Mari e aos meus pais, cujos apoios, em todos os sentidos, deram-me a possibilidade de ter tido o tempo e os meios necessários para os estudos, para muitas das causas as quais me dedico e outras mais. Grande parte da minha formação também acadêmica e profissional se deve a vocês. Muito obrigado!

Ao Naudé, “quase-pai” de todas as horas, meu e nosso *fixer* e o responsável por cuidar do básico, já há anos, enquanto em boa parte do tempo... bom, não restava muito tempo.

À Dani, companheira dos últimos seis anos para todos os momentos e assuntos, inclusive para as discussões desta monografia – e de tantas outras monografias, dissertações e teses da vida. Por todas essas reflexões, pelos sonhos já vividos e pelos ainda por vir mas, acima de tudo, por todo o apoio e o carinho oferecidos, minha gratidão sempre.

Ao Aulus, grande amigo com quem aprendo constantemente as necessidades que um mundo em revolução (ou a revolução em um mundo) não conseguiria ensinar. Em sentido semelhante, também agradeço muito à Gabriela Pimentel pela amizade sincera cheia de compaixão ao longo de todos esses últimos anos.

À Daisy, Alice, Moira, Jéssica e Alessandra, pela companhia nos caminhos rumo ao limite da propriedade da terra, à reforma agrária popular, à concretização dos direitos dos/as agricultores/as familiares, à defesa da agrobiodiversidade e da agroecologia.

À Anna Galeb, revisora deste texto e de muitas outras ações políticas. À Gabriela Caramuru, pela constante formação política, prática e teórica.

Às companheiras e companheiros que formaram os quadros do SAJUP. Pela dificuldade na orientação dos primeiros passos à esquerda, agradeço à Elô, Fer, Lu Bueno, Rosi, Silvia e Marcelo Caetano. Pelo companheirismo (também extensionista) de ontem e hoje, agradeço em especial à Tchenna, Rafa, Kami, Isa Cunha, André Thomazoni, Jana, Anninha, Nai, Fabi, Vini, Xado, Daniel, Mah, Tayla, David e André. Vocês todas/os não só marcaram esta caminhada, como a tornaram mais leve, descontraída e humanizada.

A todas/os as/os militantes de movimentos sociais e populares com quem trabalhei nos últimos anos, em especial às agricultoras e agricultores da AOPA, pelos aprendizados dialógicos e pelas ações na prática, confirmando a máxima de que um outro mundo é possível

– e que, muitas vezes, ele já está acontecendo ao nosso lado.

A todos que contribuíram para esta pesquisa na Índia, em especial aos incansáveis ativistas, pensadores e amigos Devinder-ji e Arvin.

A todas as professoras e professores do Timor-Leste, em especial à Camila, Xandy, Ivan, Daniel, Adriana, Verônica, Guilherme, Marcelo, Joana, Flávio e Kelly, pelo acolhimento, pelos aprendizados multidisciplinares, pela firme defesa dos Direitos Humanos em um planeta tão desigual, em muito pela inspiração para este trabalho e, claro, pela amizade.

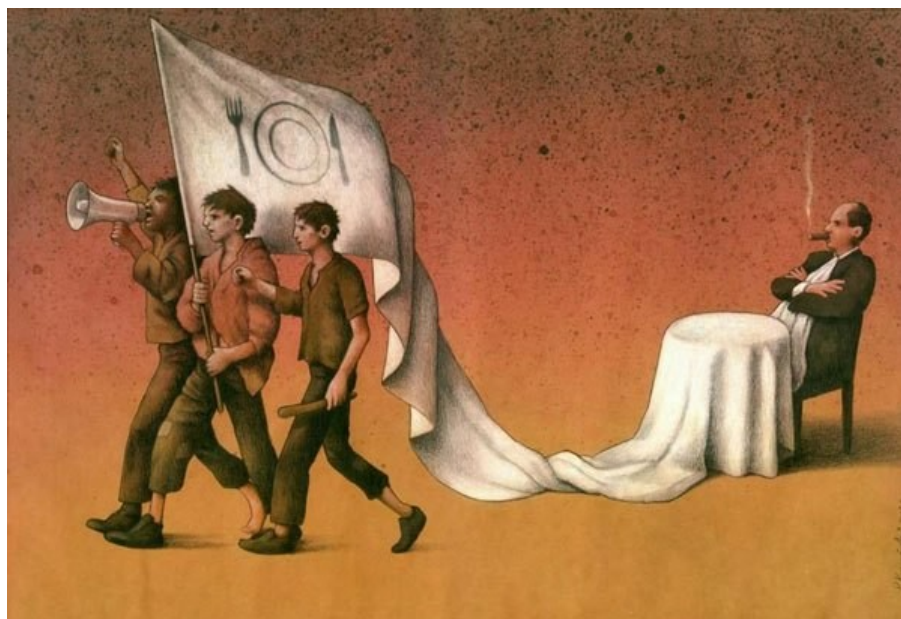
Às equipes da Terra de Direitos e da Plataforma DHESCA Brasil, por me ensinarem muito da prática em Direitos Humanos. Em especial à Luana, por despertar em mim o interesse sobre os debates/embates também dentro dos limites das cidades.

Às funcionárias e funcionários administrativos/os da UFPR, em especial à querida Jane, que desbravam conosco todos os dias os entraves burocráticos e frios da Santos Andrade.

E claro, um especial agradecimento à Katya: não somente pelos aprendizados proporcionados nos últimos anos, mas também pelo papel exemplar e impecável de orientadora deste e de outros trabalhos e projetos. Em uma sociedade individualista como a nossa (aqui inclusa a academia), a prof.^a Katya se destaca pela preocupação não só com o trabalho em si de seus orientandos, mas também com todo o nosso desenvolvimento acadêmico-pessoal, sempre pautando sua prática com um viés verdadeiramente humano. Por toda a sua dedicação ao ensino, pesquisa, extensão e a causas tão urgentes: muito obrigado!

Comecei a trabalhar numa grande fábrica e a verificar que os doentes não tinham uma doença definida, mas não podiam trabalhar. Eram acusados de preguiça. No fim de algum tempo, compreendi o que se passava com os enfermos. Disse aos patrões: sei o que meus clientes têm. Mas não posso curá-los porque sou médico e não diretor daqui. A doença desta gente é fome. Pediram que eu me demitisse. Saí. Compreendi, então, que o problema era social. Não era só do Mocambo, não era só do Recife, nem só do Brasil, nem só do continente. Era um problema mundial, um drama universal.

Josué de Castro



Pawel Kuczynski

RESUMO

Este trabalho versa sobre as possibilidades de efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, em especial no referente a políticas públicas específicas de combate à fome no Brasil e na Índia. Para tanto, apresenta-se inicialmente um panorama da questão agrária dos dois países, analisando-se com maior detalhamento alguns de seus temas-chave e suas relações com o problema da fome. Em seguida aborda-se os fundamentos dos Direitos Humanos, com a consequente definição do Direito Humano à Alimentação Adequada e o exame da legislação internacional relativa a este. Incide-se sobre as possibilidade e limites do Direito na concretização dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, trilhando-se em decorrência de tal reflexão a solução das políticas públicas – específicas ou não para o combate à fome. Neste sentido, discorre-se sobre as classificações doutrinárias de políticas públicas específicas de combate à fome para, posteriormente, analisar-se duas das principais políticas públicas referentes a essa temática no Brasil e na Índia: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Public Distribution System (PDS). Por fim, à luz da legislação internacional e das teorias apresentadas, põe-se à prova as duas políticas públicas analisadas.

Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional; Questão Agrária; Políticas Públicas; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Public Distribution System (PDS).

ABSTRACT

This monograph analyzes possible mechanisms for fulfilling and operating the Human Right to Adequate Food, specially regarding specific public policies to prevent hunger in Brazil and India. For that purpose, an overview is initially presented on the agrarian question of both countries, with a more accurate review of some of the key-points of these scenarios and their relations with the problem of hunger. Subsequently the focus is shifted to the foundations of Human Rights, with the ensuing definition of the Human Right to Adequate Food and the analysis of the relevant international treaties. The possibilities and limits of the legal system in reference to the effectiveness of Economic, Social and Cultural Human Rights are discussed, which leads to the solution of public policies – specific or not to the fight against hunger. In this sense, we examine the main theories about specific public policies to fight hunger and review the main public policies related with this subject in Brazil and India: the “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA) and the Public Distribution System (PDS). Finally, based on the international treaties and the theories presented, a critical analysis on both public policies is carried out.

Key-words: Human Right to Adequate Food; Food and Nutrition Security; Agrarian Question; Public Policies; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Public Distribution System (PDS).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAY – *Antyodaya Anna Yojana* – Os mais pobres dentre os pobres
APL – *Above Poverty Line* – Em cima da linha da pobreza
BPL – *Below Poverty Line* – Abaixo da linha da pobreza
CACP – *Commission on Agricultural Costs and Prices* – Comissão para as despesas e preços agrícolas
CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar
CDESC – Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CDL – Compra Direta Local da agricultura familiar para doação simultânea
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CPR Estoque – Formação de Estoque pela Agricultura Familiar
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
DHESC – Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
EUA – Estados Unidos da América
FAO – *Food and Agriculture Organization* – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FCI – *Food Corporation of India*
FD/UFPR – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná
FPS – *Fair Price Shops*
GGPAA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
HLPE – *High Level Panel of Experts*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NPJ – Núcleo de Práticas Jurídicas
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
ONG – Organização Não-Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PDS – *Public Distribution System*
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL – Incentivo à Produção e Consumo do Leite
SAJUP – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
TPDS – *Targeted Public Distribution System*

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1. O SISTEMA AGROALIMENTAR CAPITALISTA: O AGRONEGÓCIO..... | 15 |
| 1.1. A monocultura exportadora do Sul e seus impactos socioambientais..... | 20 |
| 1.2. O flagelo da fome, ontem e hoje..... | 26 |
| 1.3. As relações entre o agronegócio e a fome..... | 30 |
| 2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA..... | 37 |
| 2.1. A constante construção histórica dos Direitos Humanos e o DHAA..... | 37 |
| 2.2. A legislação internacional vigente..... | 43 |
| 2.3. O papel do Direito nas lutas sociais: os limites da justiciabilidade..... | 49 |
| 3. PREMISSAS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA EFETIVA DE COMBATE À FOME..... | 56 |
| 3.1. O papel do Estado..... | 56 |
| 3.2. Os diferentes tipos de ações possíveis: classificações doutrinárias..... | 63 |
| 3.3. A efetividade sob o crivo da legislação internacional..... | 69 |
| 4. BRASIL E ÍNDIA: ANÁLISE DE CASOS..... | 75 |
| 4.1. Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)..... | 76 |
| 4.2. Índia: A maior política pública de alimentação do planeta (PDS)..... | 81 |
| 4.3. Interlocuções críticas entre teoria e prática nos dois casos..... | 86 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 94 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 98 |

INTRODUÇÃO

Duas características que podem definir a sociedade global neste início do século XXI são as profundas desigualdades materiais entre as pessoas, bem como a fome – aparente ou não – que as aflige. Desigualdades sociais e fome, entendidas em um primeiro momento de maneira ampla, podem assim ser elencadas como as principais problemáticas donde parte este trabalho monográfico. A existência e abrangência delas serão analisadas quantitativa e qualitativamente nas primeiras páginas.

Essas duas problemáticas iniciais relacionam-se com dois outros conceitos das ciências humanas que acompanharão o restante do trabalho: as noções de *Questão Agrária e Segurança Alimentar e Nutricional*.

A *Questão Agrária* engloba diversos campos de estudo (político, econômico, social, jurídico e geográfico, por exemplo), podendo ser definida como “o conjunto de interpretações e análises da realidade agrária, que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade” (STEDILE, 2011, p. 15-16). O conceito multidisciplinar de questão agrária é adotado neste trabalho ao mesmo tempo como ponto de partida e pano de fundo dadas as possibilidades e instrumentais teóricos que tal conceito oferece na abordagem de temas correlatos ao uso da terra em nossa sociedade, como é o caso da produção agroalimentar, bem como de sua distribuição entre a população.

Por sua vez, o conceito de *Segurança Alimentar e Nutricional* (SAN) também terá papel central nesta monografia por estar intrinsecamente ligado ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) – a ser esmiuçado nos próximos capítulos. SAN pode ser definida como a

[...] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Partindo, portanto, das noções de questão agrária e segurança alimentar e nutricional, o presente trabalho buscará, em primeiro lugar, esquematizar melhor as relações entre o problema da fome e as características estruturais (históricas, políticas, econômicas e sociais) dos meios rurais brasileiro e indiano. Nisto constitui o Capítulo 1.

Em seguida, serão buscadas as bases jurídicas para a proteção da segurança alimentar e nutricional de todos os seres humanos, sem abrir mão, ao final, de uma leitura crítica sobre o papel do Direito nesse contexto. Eis o Capítulo 2.

Com base nas conclusões do Capítulo 2 discorrer-se-á, no Capítulo 3, sobre as obrigações dos Estados contemporâneos frente à fome e às desigualdades sociais materiais. Serão apresentadas possibilidades práticas de atuação dos governos neste sentido, indicadas pela literatura especializada no assunto, sendo o viés norteador a efetivação de políticas públicas que assegurem a segurança alimentar e nutricional da população.

Com as premissas estabelecidas até ali serão analisadas, no Capítulo 4, duas das principais políticas públicas mundiais de combate à fome e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no caso do Brasil, e o Public Distribution System (PDS), no caso da Índia. Pretende-se, com tal análise, ligar muitas das construções tecidas no decorrer do trabalho de modo a apresentar, por fim, comparações e sugestões críticas aos dois programas alimentares citados.

Dessa maneira, o objetivo geral desta monografia é, com o foco no Brasil e na Índia, tentar compreender melhor a relação entre o atual modelo agroalimentar hegemônico no planeta e a realização ou não do Direito Humano à Alimentação Adequada. O objetivo específico, por sua vez, é alcançar maiores esclarecimentos sobre as funções e limitações do Direito neste processo de realização da segurança alimentar e nutricional de todos e todas¹, abordando-se para tanto, sob um viés crítico e com a análise de dois casos concretos, as respostas que as políticas públicas específicas de combate à fome podem oferecer.

Em última análise, espera-se esclarecer com este trabalho não só os objetivos estipulados de início, mas também clarear possíveis caminhos a serem trilhados no sentido da melhor compreensão e concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada sob a forma das mais diversas ações estatais.

A escolha dos dois países para esta análise justifica-se, como será visto adiante, por diversos motivos; dentre eles destacam-se os peculiares contextos socioeconômicos de ambos. Neste sentido, concorda-se com ZIEGLER (2013, p. 162-163) quando este afirma que a luta pela legitimação do direito humano à alimentação adquire na Índia uma importância capital, uma vez que mais de um terço de todas as pessoas grave e permanentemente subalimentadas

1 Pede-se perdão, desde já, pela aparente pactuação ao longo deste trabalho com a regra padrão de flexão de gênero em vigor na Língua Portuguesa. Apesar de constituir um símbolo do machismo ainda presente na sociedade, optou-se por seguir a regra padrão diante da volumosa quantidade de aparições de formas no plural, bem como pela busca da fluidez da leitura sem demasiadas inscrições como “os/as”, “@s” ou “xs”.

do mundo vivem neste país; ou ainda, concorda-se com CASTRO (1984), que já nos anos 1950 indicava o dilema brasileiro que parece, a cada floresta derrubada, tomar novos e multifacetados vieses: pão ou aço?

As políticas públicas agroalimentares de Brasil e Índia constituem outra das razões principais que motivaram a delimitação do tema como ora apresentado. Insurgentes, tais políticas têm sido postas em prática nas últimas décadas de forma que a literatura especializada não teme em reconhecer a fundamental importância dessas ações no combate à fome e, em parte, na diminuição das desigualdades do campo (DE SCHUTTER, 2014).

Ainda, a questão metodológica-epistemológica deve ser indicada. Como afirmava MARX (2006), o compreender da realidade social e as soluções para os problemas desta se dão, acima de tudo, na *práxis*. Corroborando as afirmações do filósofo alemão, a pesquisa que ora culmina neste trabalho teve seu início justamente na observação-participativa da prática – mais especificamente nos projetos de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (FD/UFPR), bem como em várias viagens a campo, no Brasil e na Índia.

Na FD/UFPR, o SAJUP – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular – trabalha a questão agrária há anos com comunidades rurais dos arredores da região metropolitana de Curitiba, bem como, já há algum tempo, o NPJ – Núcleo de Práticas Jurídicas – tem trabalhado. É muito com base na atuação do autor nestes dois grupos que a presente monografia se construiu: a prática do SAJUP comprovou a enorme desigualdade material de acesso a direitos fundamentais de boa parte da população do campo, indicando também os nós políticos, econômicos e sociais estruturantes que produzem tal desigualdade; a experiência no NPJ² veio demonstrar que, para tais problemas enfrentados no meio rural, soluções viáveis e imediatas envolvendo o Direito são possíveis também no campo das políticas públicas, mas definitivamente carregarão os vícios da estruturas sociais que não foram alteradas. A metodologia utilizada em ambos os projetos partiu, em variados graus, do conceito de *extensão* defendido por Paulo Freire (1983) e do método da observação-participante de Pedro Demo (1995), de forma a marcar consequentemente também os rumos desta monografia. Dessa maneira, esta pequena síntese extensionista serve como uma vereda explicativa das bases nas quais se sustenta o presente trabalho.

2 Junto ao NPJ o autor participou, durante dois anos, do Projeto de Extensão intitulado “Políticas Públicas para a Agricultura Familiar Agroecológica”, sob a coordenação da professora Katya Regina Isaguirre-Torres, lidando, dentre outros, com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

1. O SISTEMA AGROALIMENTAR CAPITALISTA: O AGRONEGÓCIO

Não parece razoável iniciar um debate acerca da fome e da relação desta com a questão agrária sem a tentativa prévia de se descrever a atual estrutura do campo – em especial no que diz respeito aos dois países analisados neste trabalho: Brasil e Índia. Partindo do fato de que ambas as nações pertencem ao assim chamado grupo econômico dos “BRICS”, assim como também podem ser classificadas conjuntamente em outras categorias político-econômicas (tais como “países em desenvolvimento”, ou “países do Sul”), tomar-se-á a liberdade de comparar ambas realidades agrárias no decorrer do texto, com a ciência dos perigos de se incorrer em entendimentos precipitados, fazendo-se as ressalvas, quando necessário, sobre as diferenças estruturais que existem entre o campo brasileiro e o campo indiano. Objetivamente, far-se-á tal comparação tendo em vista as origens próximas de ambas as estruturas agrárias, bem como a semelhante função econômica global que elas desempenharam - e ainda desempenham.

Neste sentido, o recorte histórico inicial a ser aqui tomado refere-se à chegada dos primeiros europeus em ambas as regiões, por volta do final do século XV, iniciando o período colonial. Apesar de muitos fatores anteriores a este momento serem importantes para uma análise histórica mais completa, é com a colonização europeia que as relações de força parecem ter se intensificado e pendido, sob vários pontos de vista, para uma determinada parcela da sociedade, gerando com isso resquícios agrários que se fazem presentes até os dias atuais.

Neste ponto, pertinente e necessária se mostra a articulação do passado de que fala Walter Benjamin em suas teses “Sobre o conceito da história”. O objetivo deve ser sempre, segundo ele, fixar a imagem do passado que contém um perigo, qual seja: o perigo de a história virar um instrumento das classes dominantes (BENJAMIN, 1987, p. 224). Assim, deve-se ressaltar que a chegada dos portugueses a Calicute, Índia, e mais tarde a Porto Seguro, Brasil, só fez iniciar a exploração das terras coloniais. Na mesma toada, Stedile lembra que não são outros os aspectos históricos que mais interessam quando da análise da questão agrária brasileira:

Há diversas teses e registros históricos de que missões de outros povos, seja dos

fenícios, dos árabes, dos africanos e até mesmo de europeus, haviam chegado ao nosso continente antes de 1500, além do registro oficial de descoberta e apoderamento realizado por Cristóvão Colombo, em 1492. Mas este é um debate para os historiadores; a época e os motivos do intercâmbio entre os povos não é, para a questão agrária, o aspecto principal (STEDILE, 2011, p. 19).

A ideia do autor brasileiro também parece servir à chegada das caravelas de Vasco da Gama em Calicute nos idos de 1498. Tal recorte histórico não é absoluto, mas importante pois marca o início das principais características que formarão a realidade (também agrária) de Brasil e Índia enquanto colônias e mesmo depois da independência política. Como sintetiza Ricardo Abramovay, o ponto de partida colonial é importante na pesquisa sobre as causas da fome pois

Se um dia lhe pedirem para traçar um mapa da fome no mundo, saiba que, para isso, você não encontrará nenhuma dificuldade: basta que você localize as regiões que foram objeto de dominação colonial (com exceção dos EUA) e seu mapa estará pronto com uns 90% de precisão. Com efeito, **colonialismo e fome são dois termos que costumam andar juntos** (ABRAMOVAY, 1985, p. 72, *grifos nossos*).

A aristocracia portuguesa, à época das primeiras grandes navegações, via o feudalismo até há pouco vigente se desmanchar, com novas relações de mercado ganhando espaço, relações estas mais próximas das trocas comerciais da *urbe* e não mais somente do campo. Deixava-se o feudalismo para se entrar na era do mercantilismo, o qual também era marcado pela enorme expansão do comércio marítimo e pelo uso corrente do capital-moeda. Segundo ENGELS (1984, p. 197):

Com a produção mercantil – produção não mais para o consumo pessoal e sim para a troca – os produtos passam necessariamente de umas para outras mãos. O produtor separa-se de seu produto na troca, e já não sabe o que é feito dele. Logo que o dinheiro, e com ele o comerciante, intervém como intermediário entre os produtores, complica-se o sistema de troca e torna-se ainda mais incerto o destino final dos produtos. [...] As mercadorias agora não passam apenas de mão em mão, mas também de mercado a mercado; os produtores já deixaram de ser os senhores da produção total das condições de sua própria vida, e tampouco os comerciantes chegaram a sê-lo. Os produtos e a produção estão entregues ao acaso.

Não ao acaso, contudo, a potência portuguesa se lançou ao mares. Não se deve olvidar o caráter de empreendimento comercial que a colonização teve para os portugueses, como escreveu Lígia Osorio SILVA (1996, p. 22). Segundo a autora, é principalmente desta característica que decorreram todas as outras que vieram a marcar a invasão das terras no Brasil por parte dos colonizadores. Muito em busca de matéria-prima para as mercadorias

citadas por Engels, a incipiente burguesia de além-mares encontrou condições para a expansão do que se convencionou chamar dentro da teoria marxista de processo de acumulação primitiva de capital (HARVEY, 2013, p. 20). Espoliou-se das terras brasileiras madeira, ouro, prata e muitas outras riquezas deveras incontáveis do ponto de vista da agrobiodiversidade. Claramente estabeleceu-se uma colônia de exploração a qual, diferente da experiência das potências europeias em outros lugares (como no território que hoje constitui os Estados Unidos da América), organizava-se ao redor da grande propriedade monocultora com vistas ao mercado externo (SILVA, 1996, p. 23). Sérgio Buarque de HOLANDA corrobora tal entendimento, lembrando que “as conveniências da produção e do mercado” (1995, p. 47) ditavam em grande parte a formação deste cenário. Eis o ponto de partida para o entendimento da realidade agrária brasileira.

No caso indiano eram outros os atores, mas o objetivo permaneceu inalterado. O mesmo modelo de colônia de exploração foi estabelecido no subcontinente do rio Ganges, onde os primeiros invasores foram os portugueses, mas quem de fato se estabeleceu na maior parte do território como colonizadores foram os britânicos³. O historiador Mike Davis resume bem o caráter exploratório da colonização britânica:

Se a história do império britânico na Índia precisasse ser condensada em um único fato, seria isso: não houve aumento na renda per capita da Índia de 1757 a 1947. Aliás, na última metade do século dezanove, a renda provavelmente diminuiu mais de 50 por cento. Não houve nenhum desenvolvimento econômico no sentido padrão do termo⁴ (DAVIS, 2001, p. 311, *tradução livre*).

Foi este o modelo de exploração que perdurou nos séculos seguintes, com algumas diferenças, em ambos os países aqui analisados.

A grande disponibilidade de terras mostrou-se primordial para sustentar o capital mercantil. No Brasil, uma sucessão de tratativas jurídicas foram postas em prática pelo Império Português para regular a apropriação dessas terras: iniciando-se com as capitanias hereditárias, passou-se à utilização do regime das sesmarias até que no século XVIII também vigeu o regime jurídico da posse⁵. A ideia da Coroa sempre foi garantir a conquista do

3 Vale a ressalva de que algumas partes (minoritárias) do subcontinente indiano foram colonizadas por Portugal, a exemplo dos territórios de Goa e da ilha de Diu. Ainda, alguma presença francesa não passou despercebida na região de Pondicherry, no sudeste do país.

4 No original: “If the history of British rule in India were to be condensed into a single fact, it is this: there was no increase in India's per capita income from 1757 to 1947. Indeed, in the last half of the nineteenth century, income probably declined by more than 50 percent. There was no economic development at all in the usual sense of the term.”

5 Há alguma discordância entre os autores quanto à caracterização ou não deste último regime. Para MARÉS,

território brasileiro e trazer segurança jurídica para o açambarcamento de terras por parte dos portugueses. Isso se traduziu na retenção do máximo de terras possível em poucas mãos o que, por conseguinte, criou latifúndios – mesmo com o uso do regime de posse, o qual serviu, num segundo momento, para que simples lavradores se imbuíssem do espírito latifundiário (SILVA, 1996, p. 60). Nas palavras de Joaquim Ribas, “Sesmarias são verdadeiros latifúndios [...] mais extensas, porém, ainda eram as posses de terras, cujas divisas os posseiros marcavam [sic] de olho, nas vertentes, ou onde bem lhes aprazia” (RIBAS *apud* SILVA, 1996, p. 60).

Em 1850 foi promulgada a Lei de Terras (Lei Nº 601, de 18 de Setembro de 1850), que transformou em definitivo a terra em mercadoria, podendo desta maneira o território ser comprado e vendido livremente, não mais estando restrito a concessões de uso por parte da Coroa Portuguesa (STEDILE, 2011, p. 283). Essencial notar que a citada lei determinava expressamente em seu artigo primeiro que as terras até então pertencentes à Coroa só passariam aos particulares mediante a compra. Em outras palavras, só quem possuía capital poderia ter acesso à terra; e quem possuía capital suficiente para tanto era, obviamente, a elite econômica de então.

O regime da posse, única saída imaginável para que pequenos cultivadores pudessem se apropriar de pedaços de terra, estava portanto extinto, pois a partir da Lei de Terras “como regra, as terras devolutas⁶[...] só poderiam ser adquiridas por meio da compra e não mais por meio da ocupação (posse) das áreas” (STAUT JÚNIOR, 2009, p. 98). Importante observar, como lembrado por Staut Júnior, que a principal transformação jurídica trazida pela citada Lei – com a terra se tornando propriedade privada, e não mais privilégio (concessão) – esteve intrinsecamente ligada à questão da mão-de-obra e à passagem do antigo regime monárquico escravocrata para a modernidade liberal capitalista (STAUT JÚNIOR, 2009, p. 96). Devido à imposição inglesa, vivia-se o fim do tráfico negreiro e novos braços precisavam ser buscados para o trabalho na terra. A alternativa, depois de muito debate, foi pelo incentivo da imigração de colonos europeus. Contudo, tais colonos não poderiam virar proprietários das terras em que trabalhavam, caso contrário os grandes latifundiários perderiam a mão de obra. Optou-se,

tratava-se de ocupação: “Este período [entre o fim do regime das sesmarias, em 1822, e a Lei de Terras, em 1850] os agraristas chamam 'regime de posse' [...]. Mas o nome é impróprio. Não havia sequer posse, mas ocupação, considerada clandestina e ilegítima. As pessoas simplesmente ocupavam terras vazias e as transformavam em produtivas. A partir deste fato iam tentar um título junto ao Governo, que não o concedia, alegando não haver lei que regulamentasse a concessão. Ao contrário, havia ações do Estado coibindo a ocupação, especialmente de pequenos posseiros” (MARÉS, 2003, p. 66).

6 O conceito de *terras devolutas* pode ser explicado sinteticamente pelas palavras de Lafayette Rodrigues Pereira: “terras *devolutas*, isto é, as terras publicas que não se achavam applicadas a algum uso ou serviço do Estado, provincias ou municipios [sic]” (PEREIRA *apud* STAUT JÚNIOR, 2009, p. 94, *grifos no original*).

portanto, por exigir o pagamento à Coroa Portuguesa como contrapartida pelo título de propriedade das terras – pagamento este caro demais para os pequenos agricultores imigrantes. Tal como quando dos cercamentos na Inglaterra, restringiu-se da população o seu meio de trabalho, subsistência e produção, relegando-a simplesmente a sua própria força de trabalho. Impedia-se assim, da mesma forma, que os escravos recém libertos tivessem acesso à terra. STEDILE resume toda essa conjuntura: “A Lei de Terras de 1850 entregou as terras como propriedade privada apenas para os fazendeiros, para os capitalistas. Nascia, assim, o latifúndio excludente e injusto socialmente” (2011, p. 284).

Diversos outros autores destacam a disponibilidade de terras como fator primordial para o desenvolvimento da economia colonial portuguesa, em especial para as atividades açucareiras e pecuárias, sendo o latifúndio uma das principais características do sistema agrário brasileiro. Para HOLANDA, “a abundância de terras férteis e ainda mal desbravadas fez com que a grande propriedade rural se tornasse, aqui, a verdadeira unidade de produção” (1995, p. 48). Ariovaldo Umbelino de Oliveira pacifica o entendimento de que “podemos afirmar com segurança que a estrutura fundiária brasileira herdada do regime das capitânicas/sesmarias muito pouco foi alterada ao longo dos 400 anos de história do Brasil” (OLIVEIRA, 2013, p. 67).

Também na Índia a apropriação de terras se deu com grande vigor. Estima-se que em 1850 cerca de dois terços do território já estavam nas mãos dos britânicos (HOBSBAWM, 1996, p. 107). Naquelas terras, contudo, a invenção de estruturas jurídicas para assegurar a propriedade aos invasores europeus foi muito mais complicada. Isso se deu porque os britânicos se deparavam, em geral, com sociedades agrárias já estabelecidas, com múltiplas hierarquias e dominadas pelo Império Mughal. Nas palavras de HOBSBAWM, “era uma situação totalmente desagradável e incompreensível para os administradores e governantes britânicos, que procederam por inventar a composição rural com a qual eles eram familiares”⁷ (1996, p. 161, *tradução livre*). Entretanto, esta solução não pareceu a melhor pois “simplesmente não havia maneira de converter as práticas e os costumes de Bengala, Bihar ou Orissa numa espécie comum que pudesse ser intercambiada com a prática inglesa e o direito consuetudinário” (THOMPSON, 2002, p. 139). A consequência foi o início de um processo de expulsão dos agricultores de suas terras, tal como se deu com os cercamentos na Inglaterra do século XVII. O administrador colonial Sir Charles Metcalfe, citado por Thompson,

7 No original: “it was a situation wholly distasteful and incomprehensible to the British administrators and rulers, who proceeded to invent the rural arrangement with which they were familiar”.

escreveu que os ingleses “colocaram os lavradores da Índia, os pobres, mas legítimos possuidores hereditários da terra, na mesma categoria dos trabalhadores da Inglaterra” (THOMPSON, 2002, p. 141) – ou seja, na categoria de despossuídos de qualquer bem ou meio de produção que não fosse a sua própria força de trabalho, força esta sempre a serviço dos colonos britânicos nas grandes parcelas de terra açambarcadas por estes.

Estava assim instaurado o latifúndio nas colônias. Em maior ou menor grau já se praticava a monocultura exportadora, mas o que se viu foi o aumento e a consolidação desta última característica nos séculos seguintes nos sistemas agrários brasileiro e indiano. Com o passar do tempo as mudanças estruturais dos campos coloniais convergiram neste sentido e, em especial como último ponto a ser aqui enfocado, deve-se citar a chamada Revolução Verde da década de 1960.

A Revolução Verde insere-se num contexto maior de dominação agroalimentar iniciado pelos Estados Unidos da América no fim da segunda guerra mundial.⁸ Contudo, cita-se tal revolução como um marco da mudança estrutural dos sistemas agroalimentares mundiais – marco este que aprofundou de vez a exploração dos países subdesenvolvidos por parte dos desenvolvidos, aumentando também a dependência econômica daqueles para com estes. A Revolução Verde pode ser definida como a transformação, baseada na ciência, da agricultura do Terceiro Mundo, com a introdução neste de sementes modificadas, fertilizantes químicos e equipamentos agrícolas provenientes todos dos países já desenvolvidos (SHIVA, 1993; MOYO; YEROS, 2008). Com o discurso de aumentar a produção agrícola e incrementar nutricionalmente os alimentos plantados, a Revolução Verde prometeu acabar com a fome, trazendo abundância e paz. Porém, não são essas as consequências percebidas desde então, conforme discorrer-se-á em seguida.

1.1. A monocultura exportadora do Sul e seus impactos socioambientais

Como visto, os modelos agrários brasileiro e indiano foram severamente afetados (ou melhor, desenvolveram-se) de acordo com as necessidades das metrópoles portuguesa e inglesa, respectivamente, reproduzindo, com o passar dos séculos, muitas das características

8 Conferir, por exemplo, MOYO; YEROS, 2008, p. 26 e ss.

coloniais das quais se destacam a concentração de terras, a monocultura e a exportação de bens primários, como a cana-de-açúcar e o algodão.

Tais características, naturalmente, geraram diversos impactos ao longo dos anos nos mais diversos âmbitos da sociedade. Nesse sentido, faz-se especialmente necessário jogar luz aos impactos notados em dois campos: o social e o ambiental.

Dentro do âmbito social, poder-se-ia citar como resultados do agronegócio monocultor-exportador a destruição dos modos de vida das populações tradicionais, a perpetuação política e cultural de elites agrárias latifundiárias, as migrações, o endividamento dos agricultores, entre tantos outros mas, em especial, tendo em vista o propósito deste trabalho, há que se destacar a fome. Elegem-se assim somente alguns destes impactos para sucinta análise neste subcapítulo: a desigualdade de acesso à terra; a espoliação dos países do Sul; e o empobrecimento dos camponeses. O consequente fenômeno da fome será melhor analisado no subcapítulo 1.3.

Acerca da desigualdade de acesso à terra, já se indicou anteriormente que tal característica é inerente aos sistemas agrários de Brasil e Índia devido às suas formações históricas. Contudo, um olhar mais detalhado sobre os dados de relatórios e pesquisas oficiais contribuem ainda mais para entender tal fenômeno. Nesse sentido, no Brasil, o último Censo Agropecuário levado à cabo pelo IBGE traz vários dados pertinentes. Segundo os comentários do próprio Instituto a tal pesquisa, por exemplo, “enquanto os estabelecimentos rurais de menos de 10 ha ocupam menos de 2,7% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais nos três últimos Censos Agropecuários – 1985, 1995-1996 e 2006 –, a área ocupada pelos estabelecimentos de mais de 1000 ha concentram mais de 43,0% da área total nestes anos” (IBGE, s.d., p. 107). Resta claro, com tal dado, que a maior parte do território brasileiro concentra grandes estabelecimentos agropecuários – dado este que, por si só, já poderia confirmar a alta concentração de terras, sugerindo ainda a predominância da atividade agrícola monocultora.

Corroborar a concentração de terras um outro apontamento, também presente na citada pesquisa, segundo o qual “os estabelecimentos de mais de 1000 ha concentraram [nos Censos de 1985, 1995-1996 e 2006], respectivamente, 0,87%, 1,02% e 0,91% do número total de estabelecimentos agropecuários no Brasil” (IBGE, s.d., p. 108). Juntando-se, portanto, os dois citados dados do IBGE chega-se à conclusão que a maior parte do Brasil (cerca de metade das áreas cultivadas) é ocupada por enormes estabelecimentos os quais, por sua vez, representam

apenas algo em torno de 1% da quantidade de estabelecimentos agropecuários do país. Em outras palavras, a maior parte das terras pertence a poucos proprietários.

Ainda no tocante à desigualdade de acesso à terra no Brasil, outro indicador importante para esta análise é o Coeficiente (ou Índice) de Gini de concentração da terra. A utilização de tal coeficiente indica especificamente “o grau de concentração de um atributo (renda, terra, etc.) numa distribuição de frequência” (INCRA, 2001). O coeficiente insere-se no intervalo de 0 (perfeita equidade) a 1 (extrema desigualdade), sendo maior a concentração do atributo quanto mais próximo de 1. No Brasil, o Coeficiente de Gini de concentração de terras variou entre 0,857 (em 1985) e 0,872 (em 2006) (IBGE, s.d., p. 109), demonstrando uma continuidade histórica do aumento da concentração fundiária.

A mesma piora em desigualdade de acesso à terra tem sido constatada na Índia nas últimas décadas. De caráter similar ao Censo Agropecuário do IBGE, a *National Sample Survey Organisation* (NSSO) realiza a cada dez anos extensa pesquisa agropecuária no país asiático. O Coeficiente de Gini de concentração da terra na Índia mantinha-se alto em 2003, alcançando o patamar de 0,760 (RAWAL, 2008). Diversos autores, contudo, criticam os meios utilizados pelo NSSO, alegando uma subestima deste e de outros dados (RAWAL, 2008).

No referente ao segundo impacto de aspecto social a ser aqui analisado, atenta-se para um fenômeno macroeconômico de empobrecimento dos países subdesenvolvidos do globo (também denominados de “países do Sul”, “em desenvolvimento” ou mesmo de “Terceiro Mundo”), como é o caso de Brasil e Índia.

A espoliação primária sobre o capital desses países começou com a colonização, como explicado acima, deu um salto com a Revolução Verde e continua com as relações de dependência que estes dois fenômenos criaram e este último aprofundou no que se refere ao arranjo agrário exportador de monocultura. Neste sentido é a afirmação de ABRAMOVAY (1985, p. 102): “O modelo agrícola e alimentar dominante no Ocidente não conduz apenas ao desperdício: ele é também um dos fundamentos da dependência econômica e política dos países pobres e, portanto, um importante instrumento de dominação imperialista”. Pertinentes aqui também se mostram as palavras de Moyo e Yeros, para quem a Revolução Verde “serviu para uma maior subordinação da periferia às empresas estadunidenses em sementes de alta tecnologia, produtos químicos e equipamentos de agricultura”⁹(MOYO; YEROS, 2008, p. 28, *tradução livre*).

9 No original: “[...] sirvió para una mayor subordinación de la periferia a las firmas estadounidenses en semillas de alta tecnología, productos químicos e equipos de agricultura”.

No caso específico da Índia, a cientista Vandana Shiva analisou o estado de Punjab, onde a Revolução Verde se fez mais sentir e que, por tal razão, deu ao estado a alcunha de líder agrícola do país. Décadas após a implementação dos pacotes tecnológicos da Revolução, escreveu Shiva que “Ao invés de abundância, Punjab foi esquecido com solos doentes, colheitas infestadas por pestes, desertos alagados e agricultores endividados e descontentes”¹⁰ (SHIVA, 1993, p. 19, *tradução livre*). Neste sentido devem ser analisados os dados, em geral relegados, que surgem nos noticiários de forma esporádica há anos indicando que o número de suicídios entre os pequenos agricultores indianos é enorme: desde o final da década de 1990, estima-se em 200 mil o número de camponeses indianos que se suicidaram (GÓMEZ, 2014), em geral devido à dívidas contraídas e, inclusive, tendo como último ato o de engolir grandes doses de agrotóxicos.

Relacionando-se às conclusões de Shiva, a análise do empobrecimento dos camponeses como resultado do agronegócio monocultor-exportador também se faz necessária. Tal empobrecimento parece se concretizar devido à soma dos dois outros fenômenos acima analisados, quais sejam: a espoliação sofrida pelos países em desenvolvimento e a desigualdade de acesso à terra nesses países. Sem terra e sem acesso à renda, equipamentos agrícolas ou fertilizantes sintéticos, não resta muito aos camponeses do Sul além da opção de migrarem para as cidades a fim de vender a sua força de trabalho a um custo baixo. Lembram Mazoyer e Roudart, por exemplo, que

a expansão da motorização-mecanização [...] custa tão caro que é sempre inacessível à maioria dos camponeses dos países em desenvolvimento, ainda que sua adoção pelas grandes propriedades que possuem mão de obra assalariada reduzirá em 90% as necessidades de mão de obra agrícola, o que aumentará ainda mais a miséria rural, o êxodo e o desemprego (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 33).

Entretanto, muitas outras razões concorreram para o empobrecimento dos agricultores do Sul. Ainda na linha dos últimos autores, explicam eles que, com o advento da Revolução Verde, os grandes agricultores dos EUA e Europa tiveram fácil acesso a maquinários e demais equipamentos símbolos daquela Revolução, o que fez aumentar, em poucos anos, a produção agrícola em cerca de 200 vezes¹¹. Consequentemente, com o despejo no mercado internacional de uma quantidade muito maior de *commodities*, o preço destas despencou, ao

10 No original: “Instead of abundance, Punjab has been left with sideased soils, pest-infested crops, waterlogged deserts and indebted and discontented farmers”.

11 Considerando-se a diferença entre produtividade agrícola bruta de cereais dos agricultores mais rudimentares em comparação com os que aderiram às novidades tecnológicas da Revolução Verde.

longo da segunda metade do século XX, pela metade ou até para um quarto do que era antes. O resultado foi a extinção de pequenas propriedades rurais e o empobrecimento dos agricultores, não só nos países em desenvolvimento, mas inclusive nos países desenvolvidos (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 27).

O aumento da pobreza (de forma geral) pode também estar relacionado com o simples fato de que a maior parte da produção agrícola de um país (subdesenvolvido) está voltada ao mercado externo. Isto ocorre porque, quanto menor seja o mercado interno de um país, menor será a dinâmica de seu setor agrícola, naturalmente. Neste cenário, a exportação da produção agrícola poderá parecer uma saída viável, contudo certamente agravará ainda mais a pobreza do país como um todo pois ao se exportar *commodities* limita-se e, conseqüentemente, encarece-se a produção interna de alimentos (ABRAMOVAY, 1985, p. 75). Partindo desta mesma lógica econômica, mas objetivando uma situação fática completamente inversa, afirmam sem vacilo os economistas Jean Drèze e Amartya Sen que a produção interna de alimentos é importante pois “uma maior abundância de alimentos geralmente traduz-se em alimentos baratos, e preços menores dos alimentos melhoram o acesso a estes por pessoas que formam a demanda do mercado”¹² (DRÈZE; SEN, 2002, p. 87, *tradução livre*).

No tocante aos impactos ambientais do modelo predominante de agricultura dos países do Sul, deve-se ter um olhar atento para o desmatamento causado para a produção de monoculturas; a diminuição e extinção da agrobiodiversidade; os danos causados pelo uso de agrotóxicos, fertilizantes artificiais e transgênicos; e, ainda, a intensa poluição da atividade pecuária.

A derrubada de florestas com o intuito de se abrir espaço para a produção de monoculturas parece ser o impacto ambiental mais óbvio. Curiosamente, entretanto, constata-se que tal obviedade não gera na opinião pública os entendimentos basilares de que parte SHIVA (2003, p. 69):

Uniformidade na floresta é uma exigência dos mercados centralizados e da indústria centralizada. No entanto, a uniformidade é contrária aos processos da natureza. A transformação de florestas naturais mistas em monoculturas uniformes permite a entrada direta do sol e das chuvas tropicais; o sol resseca os solos com o seu calor, as chuvas arrancam a camada superior fértil do solo. Menos umidade é a razão de um rápido retrocesso das regiões florestais. [...] Inundações e secas são criadas onde antigamente a floresta tropical amortecia o impacto das chuvas.

12 No original: “A greater abundance of food, if nothing else, usually means cheaper food, and lower food prices improve the entitlements of those who are on the demand side of the market.”

Os impactos da uniformidade dos campos de soja, trigo ou milho também se fazem sentir na diminuição – quando não, extinção – da agrobiodiversidade. Shiva elenca “a tendência tecnológica e econômica de substituir a diversidade pela homogeneidade na silvicultura, agricultura, na pesca e na criação de animais” como uma das duas principais causas de destruição da agrobiodiversidade do planeta (SHIVA, 2003, p. 89), lembrando da importância de ecossistemas como o das florestas tropicais – as quais cobrem apenas 7% da área de terra firme da Terra, mas possuem ao menos metade de todas as espécies conhecidas de plantas e animais (SHIVA, 2003, p. 86). Sob esta ótica, o avanço do agronegócio em regiões florestais do Brasil e da Índia é deveras alarmante. A título de exemplo, um hectare da floresta amazônica contém em média de 200 a 300 espécies diferentes de árvores (TREECE, 1987, p. 61). Resta claro, pois, que com a derrubada dessas árvores e a introdução de um só cultivo, tal qual a soja, a diversidade biológica do ecossistema entra em desequilíbrio, com graves consequências a curto, médio e longo prazos. Uma dessas consequências a longo prazo, na Índia, pode ser melhor entendida com os dados trazidos pelo pesquisador Pat Mooney. Segundo ele, até meados do século XX mais de 30 mil variedades de arroz já haviam sido cultivadas no subcontinente indiano. Contudo, o número vem sendo reduzido desde 1970 (início da Revolução Verde) de forma alarmante, constituindo o fenômeno que chama de “erosão genética”. A previsão é que nos próximos anos as variedades de arroz na Índia se reduzam a poucas dezenas, sendo que apenas 10 variedades responderão por três quartos do consumo total (MOONEY, 1983, p. 14). Nota-se, portanto, que o planeta perdeu esse enorme número de variedades genéticas do cereal em prol do lucro de algumas poucas empresas que, goela abaixo, introduziram suas “soluções” agrícolas nos países subdesenvolvidos principalmente a partir da década de 1970.

Nesta toada, o uso de fertilizantes sintéticos, agrotóxicos e variedades transgênicas de sementes parece ter criado estragos semelhantes no meio ambiente em âmbito mundial. O paradigma defendido pela indústria da Revolução Verde é baseado não nos fluxos circulares de nutrientes que se observa na natureza, mas em linearidades de fertilizantes sintéticos e outros produtos provenientes de fábricas (SHIVA, 2003, p. 77). Desta maneira, novamente, quebra-se o que havia na natureza em prol do suposto aumento da produtividade e em detrimento do equilíbrio do meio ambiente ou da saúde de pessoas e animais. Agrava a situação o fato de a indústria da Revolução Verde ser altamente dependente de recursos naturais não renováveis, a exemplo do petróleo. Este recurso é atualmente empregado desde a

produção dos fertilizantes sintéticos até o funcionamento de máquinas como tratores e colheitadeiras, sem contar o posterior transporte (muitas vezes transoceânico) dos produtos agrícolas. Chega-se ao ponto de uma iminente crise dessa agricultura convencional, ameaçando assim afetar boa parte do planeta (WEID, 2010, p. 14).

Por fim, resta sublinhar que diversos outros impactos da monocultura exportadora do Sul incidem fortemente sobre nosso cotidiano em outros âmbitos da vida, como na produção legislativa, na economia¹³, na saúde¹⁴ ou na biologia. Entretanto, não é o objetivo deste trabalho analisar pormenorizadamente tais aspectos, restringindo-nos a focar naqueles que contribuem como principais causas para a manutenção da fome no mundo.

1.2. O flagelo da fome, ontem e hoje

Parece possível afirmar que o maior impacto em que todos os processos agrários até aqui apresentados resultaram foi, acima de tudo, o fenômeno da fome. Tanto no Brasil quando na Índia o que se percebe é a íntima ligação entre uma formação agrária de caráter latifundiário, monocultora e exportadora de *commodities* e a situação de milhares de milhões de pessoas que diariamente não se alimentam de maneira adequada. Antes de se aprofundar o estudo dessas ligações, contudo, cabe analisar detalhadamente, também sob um viés histórico, este fenômeno da fome.

Desde onde a História pode recordar, a busca por alimentos e saciedade nutricional é um dos principais objetivos da existência humana. A preocupação no referente à produção, armazenamento e distribuição de alimentos foi sempre uma das metas básicas do ser humano, fugindo-se assim da penúria (ABRAMOVAY, 1985, p. 7). Isso se dá por razões muito básicas, como ensina o ex-relator especial da ONU para o direito à alimentação, Jean Ziegler: tanto os alimentos sólidos quanto os líquidos, sejam de origem vegetal, animal ou mesmo, em algumas situações, mineral, são ingeridos pelos seres vivos com a finalidade de se obter energia e nutrientes. Isto constitui o fenômeno da alimentação o qual, sem dúvida, é a energia vital do

13 Neste sentido, fenômeno preocupante é a expansão nas últimas décadas do número de patentes das multinacionais do agronegócio e o consequente processo de privatização dos bens comuns da vida, como as sementes, princípios ativos de plantas e até mesmo a água.

14 A título de exemplo, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a cada ano de 1 a 3 milhões de pessoas são vítimas de intoxicação aguda por pesticidas e mais de 200 mil morrem devido a isto (NUESTRO, 2014).

ser humano (ZIEGLER, 2013, p. 32).

Sendo assim, o que se está a designar neste trabalho como *fome* pode ser definido como a situação ou estado em que um ser humano vive ou pelo qual passa, durante um período relativamente prolongado, carente de alimentos que venham a lhe fornecer a energia e os nutrientes necessários à manutenção de sua vida e/ou seu bem estar físico e mental (ADAS, 1997, p. 8).

Nestes termos, pode-se traçar um claro panorama acerca da análise histórica do fenômeno da fome. Até meados do século XX, especialmente no Ocidente, o tema sempre foi abordado sob vieses que o remetiam à ideias proibidas, perigosas e obscuras, tal qual um tabu. Nas palavras de Josué de Castro:

Uma espécie de tema proibido ou, pelo menos, pouco aconselhável para ser abordado publicamente. Assim, tornou-se a fome qualquer coisa de vergonhoso como o sexo. Qualquer coisa de impuro e escabroso e, portanto, indigna de ser tocada – um tabu (CASTRO, 1965, p. 45).

Aduz Flavio Valente que, no Brasil, até o último quarto do século XX a palavra “fome” continuava a se mostrar politicamente sensível, com a ditadura militar que acometeu o país reprimindo em círculos acadêmicos e políticos tal expressão (VALENTE *et al.*, 2007, p. 151). Mesmo quando analisada, a fome era explicada dentro daquela visão tabu como sendo uma lástima necessária da humanidade, uma fatalidade fruto de determinações climáticas e do crescimento populacional. Com relação a esta última característica, teses neomalthusianas¹⁵ vieram à tona concluindo que as constantes altas taxas de natalidade e o aumento da população em países pobres seriam as principais causas do subdesenvolvimento econômico destes (ADAS, 1997, p. 27). Desta maneira, “a fome é vista pelos neomalthusianos como um produto da superpopulação” (ABRAMOVAY, 1985, p. 50).

A mudança desse paradigma sobre a fome somente teve seu início na década de 1940, com as ideias dissonantes do médico pernambucano Josué Apolônio de Castro. Resultado de sua militante prática médica e de suas pesquisas meticulosas no nordeste do Brasil, suas reflexões traduziram-se em extensa bibliografia sobre o tema. Reconhecido tanto dentro quanto fora do país como um grande intelectual da área, participou da fundação da FAO, braço da ONU para a agricultura e alimentação, já em 1946 – tornando-se diretor-geral

15 Estas teses podem ser caracterizadas como uma releitura das ideias do economista inglês do século XIX, Thomas Robert Malthus, para quem “enquanto a produção agrícola desenvolve-se em progressão aritmética, a população aumentaria em progressão geométrica. Resultado: fome” (ABRAMOVAY, 1985, p. 48).

daquela em 1952. De forma corajosa, Josué de Castro esmiuçou o problema da fome num contexto em que, como explicado *supra*, discorrer sobre o tema era considerado tabu. Mais do que isso, inovou ao transferir as causas da fome do campo fatalista para o campo econômico, defendendo a ideia de que a catástrofe alimentar se tratava de consequência do imperialismo praticado pela elite dominante do planeta. Em suma, Josué de Castro pintou a fome como “uma praga fabricada pelo homem” (ADAS, 1997, p. 98). Nas palavras do próprio autor:

É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional, controlados por aquelas minorias obcecadas pela ambição do lucro, muito interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a processar-se indefinidamente como puros fenômenos econômicos, dirigidos no sentido de seus exclusivos interesses financeiros e não como fenômenos do mais alto interesse social, para o bem-estar da coletividade (CASTRO, 1965, p. 49).

Este entendimento básico ajudou a esclarecer a principal razão pela qual, mesmo em um planeta cada vez mais rico e com aumentos de produção agrícola gigantescos, a fome continuava a ceifar a vida de milhões de pessoas. Invertia-se também o pensamento neomalthusiano, não mais sendo a fome um produto da superpopulação, mas o contrário: a superpopulação era um produto da fome e do subdesenvolvimento econômico.

Os dados confiáveis mais antigos acerca da situação da fome no mundo são da FAO e datam de 1946: estimavam em um bilhão e meio o número de pessoas vivendo em constante estado de fome, isto é, dois terços da população mundial à época (CASTRO, 1965, p. 45). Os dados mais recentes que se têm notícia também são da FAO (2013) e estimam em 842 milhões (o equivalente a 12% da população global) as pessoas que não tiveram acesso à mínima energia alimentar determinada pela OMS (FAO *et al.*, 2013, p. 8). A redução do número de famintos entre 1946 e 2013 é sem dúvida muito significativa. Porém, estando o apocalipse neomalthusiano enterrado e partindo-se do fato de que a produção agrícola mundial atualmente produz alimentos suficientes para alimentar uma população de 12 bilhões de seres humanos (ZIEGLER, 2013, p. 21)¹⁶, os números de 2013 deveriam estar próximos de zero. Não é isto o que se percebe, e Josué de Castro provavelmente foi quem ofereceu a maior contribuição para o entendimento da realidade acerca da questão da fome no mundo contemporâneo.

16 Já em 1974 a primeira grande conclusão do Quarto Inquérito Mundial sobre Agricultura e Alimentação da FAO indicava que, em termos mundiais, a quantidade de alimentos disponíveis era suficiente para proporcionar a todas as pessoas do planeta uma dieta adequada (ABRAMOVAY, 1985, p. 53). Também mais recentemente os relatórios da citada organização apontam neste sentido. Conferir, por exemplo: FAO *et al.*, 2002, p. 9.

Outra importante questão sobre a fome que também só se fez conhecer há poucas décadas e que influenciará, em um segundo momento, a elaboração de políticas públicas de combate a esse flagelo, é a subdivisão entre os dois tipos existentes de fome: a quantitativa e a qualitativa.

A fome quantitativa, também chamada de global, calórica ou energética, refere-se ao fenômeno segundo o qual o ser humano não ingere a quantidade diária suficiente de calorias (energia) necessária para equivaler à energia gasta pelo seu organismo (ADAS, 1997, p. 8). Ensina ABRAMOVAY que “a primeira condição para uma alimentação boa é de ordem quantitativa: é impossível alimentar-se bem comendo pouco” (1985, p. 12). Para responder à questão logicamente subsequente de “o que é este pouco?”, a ciência da nutrição instituiu a caloria como padrão para a medição da capacidade de produção energética dos alimentos, sendo que a FAO e a OMS (dentre outros organismos internacionais correlatos) recomendam, a depender do caso concreto, algo entre 2000 e 3000 calorias diárias a um ser humano adulto (WHO; FAO, 1973, p. 28). A fome quantitativa faz-se presente, em geral, nos países subdesenvolvidos, enquanto que nos países desenvolvidos o que se percebe é uma tendência de superconsumo de calorias.

A fome qualitativa, por sua vez, pode ser definida como aquele estado ou situação em que o indivíduo sofre prolongadamente com a falta de determinados elementos nutritivos, tais como as proteínas, vitaminas e minerais, e por tal razão acaba por apresentar distúrbios ou lesões em seu organismo (ADAS, 1997, p. 9). Este tipo de fome, também chamado de parcial, específico ou oculto, é muito comum não só nos países pobres como, inclusive, nos desenvolvidos, pois nestes percebe-se maior incidência do uso de alimentos processados, purificados ou refinados, ou mesmo de hábitos alimentares que desprezam a diversidade em prol da monotonia de ingredientes (CASTRO, 1965, p. 84-85).

Tem-se desta maneira que, de uma forma ou de outra, a fome continua a grassar em boa parte do planeta, mesmo depois dos supostos avanços tecnológicos da Revolução Verde e da era biotecnológica pela qual a agricultura passa atualmente. É pertinente ressaltar que os dados supracitados da FAO acerca do número de famintos ao redor do globo restringem-se àquele primeiro tipo de fome, qual seja, a fome quantitativa. O problema, portanto, é muito maior do que indicam os dados. No próximo subcapítulo, com base em todas as informações apresentadas anteriormente, pretende-se explicitar as relações da fome com a sua principal causa atual: o agronegócio.

1.3. As relações entre o agronegócio e a fome

Não é de hoje que a relação entre fome e o sistema agroalimentar capitalista¹⁷ é traçada. Conforme visto anteriormente, desde o século passado pesquisadores começaram a se debruçar sobre a questão, chegando a conclusões instigantes sobre as razões pelas quais boa parte da humanidade dorme todos os dias sem ter se alimentado adequadamente. O objetivo deste subcapítulo é entender melhor tais relações.

As mudanças introduzidas por Josué de Castro na análise da fome são essenciais como ponto de partida para uma visão completa da relação deste fenômeno com outros campos da realidade, em especial a economia e a geopolítica. Seguindo suas conclusões de que a fome é em grande parte criada por aspectos sociais, políticos e econômicos – e não meramente naturais – diversos outros pesquisadores dedicaram-se a minudenciar quais aspectos seriam esses e de que forma exatamente eles influenciariam a manutenção ou aumento da fome no mundo. Nesta toada, o economista indiano ganhador do Prêmio Nobel, Amartya Sen, escreveu clássicas obras sobre o assunto. Em boa parte dessas obras, ele parte da ideia segundo a qual a “fome é uma questão de pessoas não terem suficiente comida para se alimentarem, e não uma questão de não existir comida suficiente para a alimentação”¹⁸ (SEN, 1981, p. 434, *tradução livre*). A conclusão de Sen soa óbvia, mas guarda a sutileza de minar o senso comum (construído um tanto com base naquelas ideias neomalthusianas supracitadas e que, por acaso ou não, é convenientemente defendido pelas elites e/ou líderes de nações já desenvolvidas) segundo o qual a fome existe por falta de alimentos no mundo – ideia combatida desde a virada paradigmática de Josué de Castro. A afirmação de Sen também é, pois, fundamental para o caminho lógico que se quer empreender nos parágrafos a seguir.

Não é difícil encontrar registros históricos anteriores à época de Josué de Castro que já apontassem para a dedução lógica de que, quanto maior a quantidade de esforços, tempo, recursos e espaço (terra) destinados à produção agrária de outros produtos que não os alimentos, estes tenderão a se tornar escassos, com a consequência econômica de que seus

17 Adota-se aqui a expressão “sistema agroalimentar capitalista” como sinônimo de “agronegócio” o qual, para fins de esclarecimento, pode ser definido como conceito apto a expressar “um modelo próprio de organizar a agricultura na forma de grandes fazendas modernas, com pouca mão-de-obra, com monocultura, que se especializam nas exportações” (OLIVEIRA; STEDILE, 2006, p. 5), com o uso intensivo de agrotóxicos, sementes transgênicas e demais insumos de produção e equipamentos tecnológicos provenientes de multinacionais estabelecidas principalmente na Europa ou nos EUA.

18 No original: “Starvation is a matter of some people not *having* enough food to eat, and not a matter of there *being* not enough food to eat”.

preços aumentam. Amplia-se, assim, as possibilidades de a fome grassar. Como já indicado neste trabalho, as características agrárias brasileiras e indianas de latifúndio e exportação de monoculturas (*commodities*) se fazem notar desde a época da colonização desses dois países, influenciando decisivamente na produção (em verdade, na diminuição da produção) dos alimentos da população. Neste sentido, um exemplo da situação brasileira à época imperial são os comentários de José Manuel da Fonseca, no Senado de então:

A conversão das fazendas de açúcar em fazendas de café tem concorrido também ali em São Paulo para o encarecimento dos gêneros alimentícios. [...] todo esse município de Campinas, e outros, estão hoje cobertos de café, o qual não permite ao mesmo tempo a cultura de gêneros alimentícios, salvo no começo, quando novo; mas quando crescido, nada mais se pode plantar, e mesmo a terra fica improdutiva para os gêneros alimentícios, talvez para sempre, salvo depois de um pousio de imensos anos (FONSECA *apud* HOLANDA, 1995, p. 174-175).

Foram esses tipos de relações elementares entre produção de alimentos e produção de *commodities* a serem exportadas que fizeram autores como Josué de Castro perceberem que pouco sentido fazia declarar todo o apoio ao combate da fome se, ao mesmo tempo, utilizava-se os recursos materiais necessários à produção de alimentos para fins meramente econômicos – símbolos do agronegócio, como produção de soja, cana-de-açúcar ou eucalipto – que, ao fim e ao cabo, enriqueciam somente as elites. Enquanto que durante os séculos de colonização de Brasil e Índia os territórios desses países (assim como a força de trabalho das populações presentes neles, os recursos naturais ali encontrados e tantos outros fatores) eram usados para garantir a riqueza das metrópoles colonizadoras com a produção de cana-de-açúcar, algodão, café e outras *commodities*, percebe-se que fenômeno muito semelhante continuou a ocorrer no período pós-colonial, com tais países (e a maior parte de todos os outros países subdesenvolvidos) produzindo matérias-primas para o exterior em busca de capitais para o crescimento econômico – colhendo, entretanto, um contínuo aumento de seus endividamentos externos. Tais percepções fizeram Josué de Castro afirmar, ainda em meados do século passado, que as causas da fome poderiam ser resumidas na tríade colonialismo, monocultura e latifúndio:

[...] a feia tragédia da fome, produto, em grande parte, desse colonialismo desumanizado. Produto, antes de tudo, da desumana exploração das riquezas coloniais por processos da economia devastadores, monocultura e latifúndio, que permitiam a obtenção, por preços vis, das matérias-primas indispensáveis ao seu industrialismo próspero (CASTRO, 1965, p. 49).

Foram essas contradições que, ainda à época das colônias europeias, fizeram com que os maiores massacres da fome de que já se tem notícia atingissem justamente a Índia, um dos países símbolo dessa trágica exploração. Em “Late Victorian Holocausts” o historiador Mike Davis analisa o papel – fundamental, segundo ele – do imperialismo europeu sobre a formação das catástrofes da fome no Terceiro Mundo, destacando os casos de Índia e Brasil. No referente à Índia, Davis demonstra que a introdução por parte dos britânicos de linhas férreas e de telégrafo eficazes só fez aumentar o escoamento de grãos para fora do país, bem como a manutenção de seus elevados preços de maneira simultânea por toda a colônia. Isto tudo no contexto da grande fome de 1876-78, em que, ao mesmo tempo em que morriam 100 mil pessoas por semana no país, exportava-se dessas mesmas terras mais de 350 mil toneladas de trigo para a Europa e líderes europeus deleitavam-se junto aos marajás em banquetes que duravam dias, tudo a fim de fazer negócios (DAVIS, 2001, p. 31). Comenta o historiador que a situação era preocupante a tal ponto que para boa parte da população indiana à época só havia duas saídas: procurar um emprego junto aos colonizadores, pois estes pagavam com alimentos pela mão-de-obra, ou cometer um crime para se ir preso pois, nos presídios, a alimentação mínima era garantida. Mesmo os poucos indianos que podiam trabalhar com os britânicos recebiam como salário, em média, o equivalente a 1600 calorias diárias de comida – quantidade abaixo do necessário para se viver adequadamente, muito menos para se efetivar o trabalho pesado requerido (DAVIS, 2001, p. 39).

Situações como essa servem para mostrar como o colonialismo aprofundou o problema da fome nos países submetidos graças às estruturas agrárias que se mantiveram e que geravam (e atualmente continuam a gerar) benefícios para poucas pessoas.

Seguindo esta lógica, as contradições do sistema agrário na Índia não cessaram com a independência política. Atualmente o país é um dos maiores exportadores de grãos do mundo e, paradoxalmente, enfrenta os fatos de que 2/3 (dois terços) de sua população necessita de auxílio alimentar (RAJYA, 2013) e 829 milhões de pessoas (cerca de 70% da população total) vivem com menos de dois dólares por dia (THE WORLD BANK, 2014). Jean Ziegler resume bem esse paradoxo ao citar os censos da FAO segundo os quais, no início da década passada, a Índia exportou em pouco mais de 12 meses o total de 17 milhões de toneladas de trigo e, mesmo assim, abrigava àquela época – e ainda abriga – cerca da metade de todas as pessoas grave e permanentemente subalimentadas do mundo (ZIEGLER, 2013, p. 35). Não é por acaso, portanto, que o país possui a maior política pública de alimentação do planeta,

conforme será visto *a posteriori*.

O mesmo paradoxo é observado atualmente no Brasil. Enquanto o campo brasileiro exporta, em menos de um ano, 40 milhões de toneladas de soja em grãos (CEPEA, 2013), graves problemas acometem o país em termos de (in)segurança alimentar e nutricional. O problema da fome no território brasileiro certamente já foi muito maior no passado recente¹⁹, contudo as últimas pesquisas oficiais indicam que cerca de 35% dos domicílios do país encontram-se em situação de insegurança alimentar e nutricional leve, moderada ou grave – ou seja, cerca de 72 milhões de pessoas que, nos 90 dias anteriores à data da pesquisa, não tiveram acesso a alimentos em quantidade ou qualidade suficiente (IBGE, 2006, p. 28). Ainda, segundo os mais recentes dados da FAO, que datam de 2013, 13,6 milhões de pessoas passam fome no Brasil de hoje (FAO *et al.*, 2013, p. 45).

A explicação para tais contradições agrárias e alimentares dos países do Sul encontra-se no fato de que, como visto acima, a venda de determinadas *commodities* no mercado internacional rende capitais somente para determinadas parcelas da população, nomeadamente as elites²⁰. Concomitantemente, pela falta de oportunidades em sentido amplíssimo, o resto da população continua a enfrentar sérias dificuldades, dentre elas a falta de acesso aos alimentos. Esta é a relação básica entre agronegócio e fome no mundo subdesenvolvido, relação esta que persiste desde a época colonial e que é intensificada pelos demais processos econômicos, políticos e sociais que advêm desse modelo agrário vigente e que foram indicados no subcapítulo 1.1. Dentre estes processos destacam-se, novamente, a desigualdade de acesso à terra (que tem contribuído, historicamente, com o aumento da desigualdade geral de renda), a dominação econômica por parte dos países do Norte, o empobrecimento dos camponeses e a diminuição da agrobiodiversidade. Sem acesso à terra, por exemplo, a parte da população rural que não pode se beneficiar da venda de soja no mercado internacional não vê melhor saída do que migrar para as grandes cidades em busca de outros empregos, em geral

19 Parece possível afirmar que, nos últimos dez anos, encontram-se em declínio no Brasil situações de “falta de poder de compra da população, decorrente dos baixos salários pagos aos trabalhadores, da escassez das políticas de proteção social e dos elevados níveis de desemprego e subemprego” (DHESCA BRASIL, 2008, p. 21), outrora indicadas como as principais causas da fome no país. O neodesenvolvimentismo posto em prática pelo governo federal nos últimos anos e a diminuição das taxas de miséria e de desigualdade social (que, entretanto, continuam dentre as mais altas do mundo) comprovam tal entendimento. Neste sentido, conferir, por exemplo: NERI *et al.*, 2012; e: DURÃO, 2012.

20 Interessante proceder com a comparação entre as elites agrárias e as elites urbanas-industriais dos países do Sul no período pós-colonial. Em relação ao Brasil, por exemplo, afirmam Oliveira e Stedile que as indústrias das cidades, em meados do século XX, necessitavam de divisas para que se alavancassem. A manutenção da produção agrícola voltada à exportação teria conferido tais divisas, fazendo assim com que também as elites industriais do país tivessem seu impulso inicial ofertado, em grande medida, pela produção agrária exportadora de *commodities* (OLIVEIRA; STEDILE, 2006, p. 11).

precarizados. Ainda: ao se destinar a maior parte da terra para a produção de monoculturas a serem exportadas, utilizando-se nesta produção sementes, maquinários e fertilizantes que necessitam ser comprados, importados ou sobre os quais recaem patentes e *royalties*, mina-se, sem dúvida, a segurança alimentar e nutricional de países como Brasil e Índia. A situação pode ser descrita de forma tal que

A agricultura moderna gira exclusivamente em torno da produção de mercadorias agrícolas. Toma o lugar dos sistemas de saber locais que vêem a agricultura como a produção de diversas safras com insumos internos, substituindo essa diversidade por monoculturas de variedades estrangeiras que precisam de insumos industriais externos. O foco exclusivo nos insumos externos e na produção comercial destrói as safras diversificadas de legumes, sementes oleaginosas e pão e rompe os ciclos ecológicos locais; na tentativa de aumentar a produção de uma única safra, cria monoculturas de certas variedades. (SHIVA, 2003, p. 79).

É, pois, com base nesse complexo conjunto de relações que a subnutrição continua a ser um fato evidente, doloroso e mortal para grande parte da população mundial.

Junto a esses processos primários que se desenvolvem ontologicamente na agricultura chamada de moderna por Shiva – que é a do agronegócio, da Revolução Verde, dos agrotóxicos e, recentemente, dos transgênicos – há outras relações secundárias que nos últimos anos vêm tomando maior corpo e que, segundo a maior parte dos analistas, determinarão no futuro próximo o aprofundamento de problemas como a fome. Dentre essas relações aqui chamadas de secundárias pode-se elencar a produção de agrocombustíveis.

Os agrocombustíveis (também conhecidos como agrocarburantes, biocarburantes ou ainda biocombustíveis) podem ser definidos como carburantes produzidos a partir de matéria orgânica (biomassa), como a sacarose da cana-de-açúcar ou o amido do trigo (no caso do bioetanol) ou óleos vegetais ou animais transesterificados (no caso do biodiesel) (ZIEGLER, 2013, p. 243). Na contemporaneidade, repleta de avisos e fatos indicando a ocorrência de processos como o aquecimento global, a desertificação de inteiras regiões do planeta e a destruição da camada de ozônio, percebe-se uma busca por fontes alternativas de energia, mais limpas e sustentáveis. Para tanto, tem-se apontado os agrocombustíveis como solução a esses problemas e este é o discurso claramente vendido por megacorporações do *agrobusiness* e diversos governos mundo afora, em especial o brasileiro, sob ideologias neodesenvolvimentistas (MORENO, 2007, p. 18). Contudo, tal discurso é ardiloso ao passo que silencia, por exemplo, quanto aos impactos ambientais e alimentares dos agrocombustíveis. Ao usar água potável e terra arável para o cultivo dos vegetais que virarão

combustível, a catástrofe está montada. Estima-se em 4000 litros a quantidade de água potável para se produzir 1 litro de bioetanol; ou ainda, calcula-se que para produzir 50 litros de etanol (e assim se encher o tanque de combustível de um carro médio) necessita-se de 358 quilos de milho – quantidade suficiente para se alimentar uma criança por um ano (ZIEGLER, 2013, p. 252).

No referente à terra utilizada, tem-se percebido um movimento de expulsão de pequenos agricultores em países ou regiões em que amplos programas de agrocombustíveis já foram implementados, a exemplo do Brasil²¹ (que desde a década de 1970 vem fomentando, de uma forma ou de outra, esses combustíveis com, por exemplo, o chamado Proálcool). Neste, a rápida expansão da cana-de-açúcar veio acompanhada do aumento da concentração de terras. Estima-se que, em 2007, 70% da área cultivada com cana-de-açúcar estava nas mãos de apenas 340 usineiros, cada um possuindo, em média, 30.000 hectares (COTULA *et al.*, 2008, p. 37). Foram registradas também as expulsões de cerca de 5,4 milhões de camponeses no Brasil na década de 1985-1996, com o desaparecimento de mais de 941 mil pequenos e médios estabelecimentos agrícolas (ZIEGLER, 2013, p. 257). Tais dados indicam também um aumento da insegurança alimentar e nutricional nos países que trabalham com agrocombustíveis, pois é sabido que são os pequenos agricultores os responsáveis pela maior parte da produção de alimentos²². Desta maneira, excluindo ainda mais esses pequenos agricultores do acesso à terra, coloca-se em risco a constante garantia de alimentos suficientes e saudáveis em regiões inteiras. No mesmo sentido é de se notar que diversos estudos²³ têm previsto um aumento dos preços globais de alimentos devido à demanda dos agrocombustíveis, corroborando mais uma vez a relação elementar, paradoxal e inescapável de que criar espaço (e oferecer subsídios, políticas públicas e demais incentivos) para se cultivar vegetais com fins energéticos ou de exportação de monoculturas (para alimentação de animais e consequente produção de carne e derivados) significa necessariamente mitigar o cultivo de alimentos saudáveis.

21 Além do Brasil, poder-se facilmente tomar a Índia como exemplo dessas recentes mudanças do agronegócio em busca do lucro também dos agrocombustíveis. Conferir, dentre outros, COTULA *et al.*, 2008, p. 12 e ss.

22 Neste sentido, ver dados do último Censo Agropecuário do IBGE (2006), onde se comprova que a agricultura familiar é responsável, em média, por 70% dos alimentos à mesa dos brasileiros. Nos comentários do Instituto ao dados do Censo lê-se que “apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens [...], a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar e nutricional do País, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno” (IBGE, s.d.a, p. 2). Conclusão muito semelhante em nível mundial chegou a FAO: “Pequenos agricultores produzem mais de 70% dos alimentos consumidos mundialmente” (WOLFENSON, 2013, p. 1, *tradução livre*). No original: “Small-scale farmers produce over 70% of the world's food needs”.

23 Conferir, por exemplo: MSANGI *et al.*, 2007; ou ainda: OECD; FAO, 2007.

Para além do supracitado, importante é notar que, se a fabricação dos agrocombustíveis seguir a mesma lógica e obedecer aos mesmos interesses empresariais dos combustíveis fósseis, não haverá sinais de avanços sociais no campo, tais como melhor distribuição de renda ou o devido acesso à terra. Indica a literatura especializada que

Quem se beneficia finalmente deste novo negócio são as empresas petroleiras, como a Repsol, que já está instalando plantas de biodiesel junto às plantações de soja na Argentina (cuja produção é para exportação), ou os cartéis de agronegócios, devido às possibilidades que lhes abre o biodiesel para ampliar sua frente de negócios (BRAVO, 2007, p. 22).

Por fim, sublinha-se a concentração do mercado dos agrocombustíveis no Brasil diante dos dados segundo os quais estima-se que 70% da produção de açúcar e álcool do país é controlada por corporações estrangeiras (BRAVO, 2007, p. 64), sendo que apenas 12 destas controlam 36% do processamento de cana-de-açúcar do Centro-Sul do país (EPE, 2013, p. 44). Percebe-se desta maneira que os maiores beneficiários do mercado de agrocombustíveis, assim como nas outras vertentes citadas do agronegócio, são alguns poucos conglomerados que, multinacionais ou não, representam parte da elite econômica interna de (e externa a) países como Brasil e Índia.

Pretendeu-se esclarecer, portanto, as intrínsecas relações entre o modo atual dominante de se plantar e o grave fenômeno da fome que ainda acomete cerca de uma em cada sete pessoas ao redor do planeta, sendo a maior parte delas, como visto, em países considerados “celeiros do mundo”, como a Índia. Nos próximos capítulos discorrer-se-á um pouco mais sobre o papel do Direito e das políticas públicas na solução destes problemas, bem como apresentar-se-á sob um viés crítico as atuais políticas nesse sentido existentes no Brasil e Índia.

2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

2.1. A constante construção histórica dos Direitos Humanos e o Direito Humano à Alimentação Adequada

Parece possível afirmar, neste começo de século XXI, que a pauta dos Direitos Humanos nunca esteve tão em voga. Com as revoluções burguesas dos séculos passados e o posterior advento da ideia de “Estado Democrático de Direito” – com seus pesos e contrapesos demarcando o limite de cada poder estatal, bem como com o defendido equilíbrio entre a sociedade civil e os representantes do Estado –, em tese estipulou-se as “regras do jogo” para a defesa de direitos e garantias básicos das minorias historicamente excluídas e, de forma geral, de todos os cidadãos em face do Estado. Contudo, atualmente é sabido que essas transformações históricas são apenas o início do caminho para o alcance de conquistas efetivas de direitos. Se por um lado procede a afirmação do historiador do Direito Michel VILLEY segundo a qual “jamais o conceito de direitos humanos foi tão bem cotado” (2007, p. 2), por outro há que se ter claro que o estabelecimento de um conceito de direitos humanos é um complexo *processo contínuo* e que, para além de aberturas institucionais ou documentos em que constam deveres e obrigações do Estado, há o desafio de se *efetivar* direitos. Neste sentido é que escreveu Joaquín Herrera Flores que “os direitos humanos constituem o principal desafio para a humanidade nos primórdios do século XXI” (HERRERA FLORES, 2009, p. 23). Estas são, pois, as principais ideias a serem sinteticamente desenvolvidas neste capítulo, dialogando-se paralelamente com o conceito de *Direito Humano à Alimentação Adequada*.

O germe do atual conceito de *Direitos Humanos* encontra-se na Modernidade, mais especificamente na Europa pós-Revolução Francesa (VILLEY, 2007, p. 4). Feita a ressalva, como escreveu Leszek Kolakowski, de que é possível traçar as origens deste conceito moderno de direitos humanos “para trás na linha da história até, pelo menos, os filósofos estoicos e, certamente, até as fontes judaicas e cristãs da cultura europeia”²⁴²⁵ (KOLAKOWSKI *apud* FACHIN, 2009, p. 19, *tradução livre*), escolheu-se neste trabalho,

24 No original: “[...] back at least to the Stoic philosophers and, of course, to the Judaic and Christian sources of European Culture”.

25 Os autores também não deixam de lado os fundamentos ainda mais pretéritos dos “direitos subjetivos atribuídos a um ser humano”, como o Código de Hamurabi (século XVIII a.C.) ou a República de Platão (século IV a.C.). Neste sentido conferir, por exemplo, FACHIN, 2009, p. 21 e ss.

para fins didáticos, o recorte comumente apresentado de que os direitos humanos tiveram a sua origem com a modernidade europeia.

Sendo assim, é importante perceber que o surgimento dos direitos humanos encontrou-se intrinsecamente relacionado a ideais de cunhos individualistas e liberais que emergiram à época moderna, principalmente no campo político. Sustenta tal raciocínio a passagem do Estado Absolutista para o Estado (Liberal) de Direito, com os cidadãos deixando de estar à mercê do soberano e passando a contar com garantias individuais contra o poder arbitrário daquele. Neste sentido, importa sublinhar as palavras de Celso Lafer, para quem “o individualismo é parte integrante da lógica da modernidade, que concebe a liberdade como a faculdade de autodeterminação de todo ser humano” (LAFER, 1988, p. 120). Foi com base nesta díade liberal-individualista que foram escritos alguns dos mais importantes e marcantes documentos jurídicos da era moderna: a Declaração de Direitos de Virgínia, logo antes da independência estadunidense em 1776, e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, que sintetizou em 1789 os ideais da Revolução Francesa. Consolidava-se assim “a concepção clássica dos direitos fundamentais que caracteriza a assim denominada primeira dimensão (geração) de direitos” (SARLET *apud* FACHIN, 2009, p. 44). Tal concepção clássica reinou, em maior ou menor grau, até o início do século XX.

Uma nova transição na relação que os cidadãos tinham para com seus Estados ocorreu no início do século XX, com a passagem do até então vigente Estado Liberal para o assim chamado Estado Social. O cidadão passa a não somente ter liberdade perante o Estado, como ter direito a receber deste atuações positivas. Neste sentido são as palavras de Celso LAFER (1997, p. 57):

O elenco dos direitos humanos contemplados pelo Direito Positivo foi se alterando do século XVIII até os nossos dias. Assim caminhou-se historicamente dos direitos humanos de primeira geração – os direitos civis e políticos de garantia, de cunho individualista voltados para tutelar a diferença entre Estado e Sociedade e impedir a dissolução do indivíduo num todo coletivo – para os direitos de segunda geração – os direitos econômicos, sociais e culturais concebidos como créditos dos indivíduos com relação à sociedade, a serem saldados pelo Estado em nome da comunidade nacional.

Importantes legislações deram respaldo a esse movimento de transformação dos direitos humanos, donde se destacam a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar, de 1919. Com a passagem das duas guerras mundiais percebeu-se também o florescimento de um sentimento universalista de proteção dos seres humanos, com o

objetivo de estender a todos os habitantes do planeta determinadas proteções. Neste sentido, foram fundadas no plano internacional a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (em 1919) e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas (em 1945).

Esquematzava-se assim, já em meados do século XX, uma profunda alteração daqueles ideais liberais e individualistas de outrora. A consolidação dessa mudança de paradigmas foi quicá carimbada pela Declaração Internacional dos Direitos do Homem, que data de 1948. Endossada pela Assembleia Geral da ONU, a referida declaração positivou o entendimento – de caráter universalista, importante sublinhar – acerca de quais seriam os direitos inerentes a todos os seres humanos. Inovou também ao mesclar no mesmo documento aquelas duas classes supracitadas de direitos (os direitos civis e políticos com o direitos econômicos, sociais e culturais), demonstrando a sua inter-relação e co-dependência (FACHIN, 2009, p. 67-68). Chegava-se, desta maneira, à definição universalista de direitos humanos, que, por sua vez, é base da definição atual, qual seja: “direitos humanos são todos aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana” (VALENTE, 2002, p. 107). A partir de 1948, portanto, os direitos humanos passaram a ter um novo e mais amplo fundamento legal para a sua exigibilidade restando, portanto, resolvido o problema primeiro acerca da fundamentação dos direitos humanos (BOBBIO, 2004, p. 17).

Restava, contudo, a questão acerca do conteúdo (ou limites, escopo) dos direitos humanos elencados na Declaração de 1948. Se a intenção da teoria dos direitos humanos era, até então, universalizá-los, como definir quais viriam a ser as condições básicas para se atingir um patamar aceitável em todo o mundo do ponto de vista, por exemplo, do direito humano à liberdade religiosa? Neste ponto é imperioso abandonar a ideia de uma “evolução histórica” dos direitos humanos, ideia essa que possa ter sido induzida na apresentação *supra* da matéria. Muito pelo contrário, a constatação fundamental a ser feita a partir daqui é aquela segundo a qual os direitos humanos nada mais refletem do que uma construção histórica constante acerca do que determinada sociedade (ou a maior parte dela) defende²⁶, com base em seus valores, costumes e outros fundamentos, como patamar mínimo existencial para todos os seres humanos. Nesse sentido, afirma Hannah Arendt que os direitos humanos passaram, ao longo de sua história, por diversas tentativas de conceituação ou criação de parâmetros

26 Este descompasso entre a “imposição” de um direito humano universal para a totalidade da população e o consequente não respeito a práticas e valores específicos de determinadas comunidades é o pano de fundo do longo debate entre direitos humanos universais e multiculturalismo. Como tal debate foge ao escopo deste trabalho, remeta-se o leitor, por exemplo, a: FACHIN, 2009, *passim*.

objetivos que os definissem, assumindo assim as mais variadas formas e definições (ARENDT, 2007, p. 327). Complementa a ideia Flávia Piovesan, para quem os direitos humanos “refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social” (PIOVESAN, 2007, p. 18). Ainda, confirma Norberto Bobbio que

[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. [...] direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. (BOBBIO, 2004, p. 13).

Chega-se, pois, ao entendimento de que o arcabouço normativo dos direitos humanos deve ser analisado dentro de seu contexto histórico, social e cultural. Na mesma toada, é necessário afirmar que entendimento idêntico serve para a análise dos diferentes direitos humanos em suas particularidades. Partindo-se da Declaração de 1948, pode-se elencar vários destes direitos humanos específicos, por assim dizer, a exemplo do direito humano à liberdade de expressão, do direito humano à moradia adequada, do direito humano à saúde, entre outros. Desta maneira, a necessária relativização quando da interpretação não é diferente com o objeto de análise deste trabalho, qual seja, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A Declaração de 1948 pode ser lida como uma carta de princípios (CONTI, 2007, p. 6) mas, mesmo desta forma, a preocupação para com o fenômeno da fome já ali tomava corpo de acordo com o artigo XXV, parágrafo 1º, segundo o qual “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]” (CESE, 2007, *grifos nossos*). Tal dispositivo pode ser apontado como o fundamento do Direito Humano à Alimentação Adequada. Entretanto, ainda não era clara a exata definição do que viria a ser tal direito humano.

Com o objetivo não só de expandir a definição e padrões mínimos de aplicação dos direitos humanos como também assegurar a observância dos direitos previstos na Declaração de 1948, optou-se, ainda em meados do século passado, por se juridicizar a citada Declaração. Tal processo só veio a ser concluído em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais também no âmbito da ONU: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e

Políticos; e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O conteúdo destes pactos, no que se refere à alimentação, será analisado com detalhes no próximo subcapítulo, mas fica claro que, seguindo o citado processo de juridicização (ou justiciabilidade), a partir de então os Estados signatários estavam obrigatoriamente vinculados aos preceitos jurídicos destes dois pactos internacionais (PIOVESAN, 2007, p. 27).

Ainda no movimento de definição do Direito Humano à Alimentação Adequada, é importante citar dois momentos distintos ocorridos no âmbito internacional que se relacionaram justamente com o exposto *supra*, ou seja, a relatividade do sentido dos direitos humanos a depender das condições sociais em que são estabelecidos. O primeiro desses momentos diz respeito à referência inicial de que se tem notícia no âmbito da ONU sobre os conceitos de “direito à alimentação” e “segurança alimentar”: a VII Sessão da Conferência da FAO, em novembro de 1953. Nesta sessão, durante as discussões sobre o direito à alimentação inerente a todos os seres humanos, definiu-se a *assistência alimentar* como componente basilar da *segurança alimentar*. Em outras palavras, defendeu-se, a fim de se alcançar a alimentação necessária a toda a população do planeta, utilizar-se os excedentes de alimentos de alguns países de maneira continuada para se cobrir as carências de outras nações. Tal entendimento perdurou pelas décadas seguintes no âmbito das Nações Unidas, passando pela crise de escassez de 1972-74 e pela Conferência Mundial de Alimentação de 1974, onde a ideia de estoques nacionais de alimentos era predominante, demonstrando visões essencialmente produtivistas e neomalthusianas (VALENTE, 2002, p. 40-41).

Tal conceito de direito à alimentação veio a sofrer profundas alterações no segundo momento que aqui se quer citar, referente a meados da década de 1980. Impulsionado por inovações de pesquisadores e teóricos do fenômeno da fome, o conceito alterou-se significativamente no sentido de abarcar questões basilares do problema, tais como a necessidade de uma oferta estável e adequada de alimentos, garantia de acesso a estes e necessidade de redistribuição de renda e redução da pobreza. Tal entendimento veio a se consolidar em 1992, na Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO e pela OMS (VALENTE, 2002, p. 41-42).

Nesse movimento de constante construção histórica do Direito Humano à Alimentação Adequada chega-se ao início do século XXI, onde outros componentes são incluídos como conteúdo de tal direito – componentes estes, novamente, frutos de inovações teóricas, bem como de construções práticas e políticas em nível internacional. O Comitê dos Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), outro importante órgão no assim denominado *Sistema ONU de Direitos Humanos*, é responsável pelo processamento de comunicações e investigação de denúncias de violações dos direitos humanos elencados no PIDESC. O mesmo Comitê, ao discorrer sobre o direito humano à alimentação, trouxe a ênfase no conceito de *adequação*, conforme explica PIOVESAN:

A adequação, em larga escala, é determinada pela prevalência social, econômica, cultural, climática, ecológica e outras condições; [...] O Comitê ressalta ainda que o direito à alimentação adequada implica a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares de cada indivíduo, livre de substâncias adversas, e aceitável em determinada cultura; assim como o acesso a tais alimentos de forma sustentável e que não interfira no exercício de outros direitos humanos (2007, p. 32).

Por sua vez, o próprio CDESC, bem como diversos pesquisadores da área, procuraram definir exatamente o que significa cada um dos elementos acima citados como necessários para uma alimentação adequada – a exemplo das condições culturais e ecológicas. Os específicos significados de cada um desses elementos serão melhor abordados no subcapítulo seguinte. O que se pretende deixar claro, entretanto, é que a noção contemporânea predominante de Direito Humano à Alimentação Adequada – da qual compartilha este trabalho – diz respeito, em suma, ao direito inerente a todo ser humano de estar livre da fome e ter assegurado acesso físico e econômico, a todo momento, à alimentação adequada (do ponto de vista quantitativo e qualitativo) ou aos meios para obtê-la, garantindo-se e respeitando-se as necessidades dietéticas individuais, os padrões culturais e higiênicos, a sustentabilidade e a não interferência em outros direitos humanos (ONU, 1999; LANE, 2010, p. 350; PIOVESAN, 2007, p. 32). É uma noção que parte da definição trazida pelo CDESC:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de uma pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos (ONU, 1999).

Uma vez estipulado o conteúdo mínimo do Direito Humano à Alimentação Adequada resta, contudo, outra fundamental dúvida a ser respondida: *como efetivar* o DHAA? Aderindo-se à ideia da judicialização dos direitos humanos, em seguida será realizada breve análise da legislação internacional em vigor atualmente.

2.2. A legislação internacional vigente

Conforme indicado anteriormente, o ponto de partida legal para se sustentar de forma universal o Direito Humano à Alimentação Adequada parece ser, sem maiores dúvidas²⁷, a Declaração Internacional dos Direitos do Homem de 1948 a qual, em seu artigo XXV, parágrafo 1º (transcrito *supra*), estipula que a alimentação, dentre outros fatores, é direito de todas as pessoas e fator essencial para se alcançar a saúde e o bem estar.

Na esteira da Declaração de 1948 e a fim de solucionar o problema da efetivação dos direitos humanos buscou-se, novamente em âmbito internacional, a pactuação desses direitos universais até então estipulados. Somando-se a isso, foram eleitas medidas mais específicas sobre como os Estados/países deveriam proceder para tornar concretas as estipulações genéricas da Declaração. O resultado dessas ações traduziu-se em dois pactos aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, como supracitado: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

O Direito Humano à Alimentação Adequada foi inserido no PIDESC em seu artigo 11, parágrafos 1º e 2º. O parágrafo 1º repete em grande parte aquilo já disposto na Declaração de 1948 no referente à alimentação, complementando com os dizeres expressos de que os Estados-partes daquele pacto se comprometerão a tomar “medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida” (ONU, 1966).

O parágrafo 2º do artigo 11 do PIDESC é o de maior importância para esta análise, pois discorre sobre ações concretas que os Estados-partes devem realizar a fim de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada:

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo **desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários**, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma **repartição**

27 Há, entretanto, que se ressaltar que alguns autores indicam outras fontes no fenômeno de surgimento do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional, a exemplo da Convenção de Genebra de 1864, que estabelece direitos mínimos em conflitos armados, garantindo-se, dentre outros, a alimentação de prisioneiros de guerra. Neste sentido, conferir: GAMBA; MONTAL, 2009, p. 64.

equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (ONU, 1966, *grifos nossos*).

Apesar de pouco definir que tipos de ações estatais concretas contribuiriam na efetivação do direito humano aqui analisado, percebe-se desse excerto a intrínseca ligação, explicitada no capítulo anterior deste trabalho, entre o sistema agrário de determinado país e a alimentação de sua população. Ao reconhecer a necessidade de reforma agrária²⁸ para a efetivação do direito humano à alimentação adequada, o PIDESC corrobora os entendimentos de autores clássicos como Josué de Castro – ou seja, entendimentos segundo os quais os fundamentos do fenômeno da fome encontram-se nas relações políticas, econômicas e sociais, e não na natureza.

Outra importante normativa internacional com o intuito de combater o fenômeno da fome surgiu também no âmbito das Nações Unidas na década seguinte à adoção do PIDESC; trata-se da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Subnutrição, adotada em 1974 pela Assembleia Geral da ONU. Fruto da Conferência Mundial da Alimentação que ocorreu no mesmo ano, esta Declaração novamente reproduziu o entendimento segundo o qual as causas da fome encontravam-se intrinsecamente ligadas àquelas relações político-econômico-sociais já explicadas. Neste sentido, proclamava em seu primeiro parágrafo que

Cada homem, mulher e criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e má nutrição a fim de desenvolver em pleno e de manter as suas faculdades físicas e mentais. A sociedade contemporânea possui já recursos suficientes, capacidade organizativa e tecnologia e, assim, a competência necessária para alcançar este

28 Importante ressaltar que não há apenas *um* tipo de reforma agrária. Pelo contrário, o processo de reforma agrária, entendido basicamente como a “modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola” (VEIGA, 1985, p. 7), pode servir a diferentes interesses. Por tal razão é que certos pesquisadores e movimentos populares definem dois tipos básicos de reforma agrária: a *capitalista-clássica* e a *popular*. A primeira, realizada em vários países nos séculos XIX e XX, pretendia acabar com a instabilidade político-econômica causada por fenômenos pré-capitalistas no campo (como o latifúndio, o trabalho escravo, relações semi-feudais de poder e outras características) para que ali os negócios pudessem se desenvolver de acordo com o modo capitalista de produção (GERMER, *s.d.*, p. 2). As propriedades poderiam então, a partir dessa reforma agrária capitalista-clássica, igualar-se ao padrão europeu e estadunidense de pequenas e médias propriedades de modelo empresarial, altamente produtivas e incorporadoras de inovações tecnológicas (SAMPAIO, 2012). Nesse sentido, parece pacificado atualmente que “o Estado foi determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais” (ABRAMOVAY, 2012, p. 32). A reforma agrária *popular*, por sua vez, é condizente com os interesses da classe trabalhadora em sentido amplo, para quem não somente transformações relativas ao tamanho da propriedade da terra são importantes, mas também relativas aos destinatários das terras redistribuídas e relativas ao modo de agricultura a ser implementado; em outras palavras, transformações relativas a um conjunto muito mais amplo de fatores envolvendo a relação dos seres humanos com a natureza e também entre si mesmos – a exemplo da soberania alimentar, questões ecológicas, de gênero e de qualidade de vida da população rural (MST, 2014).

objectivo (ONU, 1974).

Dentre outros pontos da Declaração de 1974, há que se ressaltar a afirmação que nela consta segundo a qual os Estados-parte deveriam promover efetivas medidas com vistas à “transformação sócio-econômica mediante a reforma da política agrária, fiscal, de crédito e de investimento e a reorganização das estruturas rurais, como a reforma das condições de propriedade” (ONU, 1974). Mais uma vez, portanto, os gargalos fundamentais das mais diversas sociedades ao redor do planeta (como, por exemplo, a concentração da propriedade da terra) estavam sendo apontados como alvos de imprescindível reformulação para o alcance da adequada alimentação de todos os seres humanos.

O próximo passo na tentativa de se esclarecer como os Estados poderiam garantir a alimentação de todos os seus cidadãos foi dado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), que consiste em um órgão pertencente ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Criado em 1985, o Comitê tem, como já indicado, o objetivo de monitorar a implementação do PIDESC, realizando, para tanto, análise de denúncias e recomendações gerais ou específicas aos países (ONU, 2014). Em 1999, o CDESC elaborou o Comentário Geral N° 12, o qual se refere quase que integralmente ao artigo 11 do PIDESC, tendo como tema, portanto, o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Da análise do Comentário Geral N° 12 percebe-se novamente a clara tendência contemporânea de se interligar a luta contra a fome à luta contra as desigualdades sócio-econômicas. Confirma tal entendimento o parágrafo 4° do documento:

4. O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada [...] é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos (ONU, 1999).

O CDESC também reitera, em seguida, o entendimento basilar propulsado por Sen (e citado no Capítulo 1, *supra*) segundo o qual a fome trata-se, no fundo, da *falta de acesso* aos alimentos – e não da inexistência de alimentos. Neste sentido, afirma o citado documento que “Fundamentalmente, as raízes do problema da fome e desnutrição não residem na falta de alimentos, mas na falta de acesso ao alimento disponível, entre outras razões, por causa da pobreza de grandes segmentos da população mundial” (ONU, 1999).

Ainda, como já citado anteriormente, o Comentário Geral N° 12 têm importância jurídica também porque ajuda a definir *o que é* alimentação *adequada* e o porquê da

necessidade de se usar este termo. Neste sentido, a necessidade do termo “adequada” explica-se pela busca de critérios/fatores para se indicar com precisão se determinados alimentos são compatíveis com o almejado pelo supracitado artigo 11 do PIDESC (ONU, 1999; PIOVESAN, 2007, p. 32). Com relação à definição do termo “adequação”, o parágrafo 8º do Comentário Geral Nº 12 liga tal conceito aos conceitos de *necessidades dietéticas*; *ausência de substâncias adversas*; *aceitabilidade cultural*; *disponibilidade*; e *acessibilidade*.

No referente às *necessidades dietéticas*, afirma o Comentário Geral Nº 12 que a dieta alimentar de um indivíduo deve estar de acordo com as necessidades fisiológicas deste em cada etapa de sua vida, com seu gênero e sua ocupação (ONU, 1999).

Quanto à *ausência de substâncias adversas*, consta no citado documento a necessidade de se impedir a contaminação dos alimentos por adulteração e/ou más condições higiênicas, manuseio inadequado ou ainda por quaisquer toxinas que possam ocorrer naturalmente (ONU, 1999).

A *aceitabilidade cultural*, por sua vez, diz respeito a outros valores ligados aos alimentos (em si ou ao seu modo de consumo) que não os meramente nutricionais (ONU, 1999). O conceito é deveras amplo; na tentativa de melhor elucidá-lo, apontam os especialistas que o alimento, para ser adequado, deve também ser aceitável dentro de determinada cultura (DE SCHUTTER, 2014, p. 6).

O conceito de *disponibilidade*, ainda segundo o citado documento, refere-se à necessidade de existirem “sistemas eficientes de distribuição, processamento e venda, que possam transportar o alimento de sua origem para onde seja necessário, de acordo com a demanda” (ONU, 1999).

A *acessibilidade* joga luz a fatores econômicos e físicos, subdividindo-se em *aceitabilidade econômica* e *aceitabilidade física*. A primeira é definida pela relação segundo a qual o dispêndio financeiro com a aquisição de alimentos não pode interferir (ameaçando ou comprometendo) a satisfação de outras necessidades básicas pessoais ou familiares. Ressalta ainda o Comentário Geral Nº 12 que populações específicas, como os trabalhadores rurais sem terra²⁹ e outros segmentos empobrecidos, podem vir a necessitar de apoio econômico estatal por meio de programas especiais. A *acessibilidade física*, por fim, indica que o acesso

29 Com relação aos trabalhadores rurais sem terra, lembram Drèze e Sen que “A classe dos trabalhadores assalariados sem terra tem de fato produzido recorrentemente vítimas da fome nos tempos modernos. Por exemplo, no subcontinente indiano, a maioria das vítimas da fome neste século [XX] e no anterior têm vindo deste grupo” (DRÈZE; SEN, 2002, p. 5-6, *tradução livre*). No original: “The class of landless wage labourers has indeed recurrently produced famine victims in modern times. For example, in the Indian subcontinent, the majority of famine victims in this century and the last has come from this group.”

a alimentos deve ser garantido aos mais diversos setores da população os quais, muitas vezes, possuem (ou encontram-se em situações com) restrições físicas, a exemplo dos portadores de necessidades especiais, crianças, idosos, doentes terminais, vítimas de desastres naturais e grupos indígenas (ONU, 1999).

Outro conteúdo de grande relevância jurídica a ser destacado no Comentário Geral Nº 12 refere-se ao explícito dever dos Estados em garantir o acesso de todos os cidadãos sob sua jurisdição à alimentação adequada. Consta no parágrafo 14 do citado documento que

A obrigação principal [dos Estados-parte do PIDESC] é aquela de adotar medidas para que se alcance, de forma progressiva, a total realização do direito à alimentação adequada. Isto impõe a obrigação de que isto seja feito de forma tão rápida quanto possível. **Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome** (ONU, 1999, *grifos nossos*).

Esta obrigação é reiterada e melhor explicada na sequência do documento; contudo, desde já esta demonstra ser uma sólida normativa jurídica a servir de base para o indispensável dever dos Estados de criarem e manterem políticas públicas, dentre outras, dirigidas ao combate à fome, conforme será melhor analisado no próximo capítulo deste trabalho.

Em sentido semelhante, outro ponto essencial da análise jurídica do Comentário Geral Nº 12 do CDESC diz respeito aos três níveis de obrigações a serem cumpridas pelos Estados-parte do PIDESC no que se refere ao Direito Humano à Alimentação Adequada, explicadas de maneira mais didática e específica no parágrafo 15 do citado documento. São estas: as obrigações de *respeitar*, de *proteger* e de *satisfazer* o direito.

Traz o documento que a obrigação de *respeitar* implica em que “os Estados-parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso [à alimentação adequada]” (ONU, 1999); a obrigação de *proteger* se refere à necessidade de se tomar “medidas [...] para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada” (ONU, 1999); e a obrigação de *satisfazer* – a ser destacada tendo-se em vista o escopo deste trabalho – incorpora, ainda segundo o documento em análise, dois sentidos diferentes: o de *facilitar* e o de *prover*.

Desta maneira, dentro da obrigação de *satisfazer* o Direito Humano à Alimentação Adequada as Nações Unidas esclarecem que os Estados-parte do PIDESC têm a obrigação de *facilitar* tal direito no sentido de “envolver-se proativamente em atividades destinadas a

fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas” (ONU, 1999). Dentro desta definição, portanto, mostra-se perfeitamente pertinente a introdução de políticas públicas que assegurem a adequada alimentação da população – políticas estas que podem ter efeitos muito além do combate à fome, gerando também renda e trabalho para populações marginalizadas e sem acesso à crédito ou ao mercado. Este é o caso das políticas públicas a serem analisadas posteriormente neste trabalho, no Capítulo 4.

O outro sentido da obrigação de *satisfazer* o Direito Humano à Alimentação Adequada é o de *prover*, o qual, por sua vez, reafirma o dever supracitado de os Estados-parte sempre fornecerem diretamente o alimento a “um indivíduo ou grupo [que] está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição” (ONU, 1999). O documento ainda ressalta os casos específicos de vítimas de desastres naturais ou causas diversas (ONU, 1999). Interpreta-se, assim, que o sentido deste regramento joga luz à necessidade de Estados garantirem o acesso à alimentação adequada em especial nos casos de pobreza extrema, miséria ou ainda situações emergenciais.

A última consideração a ser tecida quanto ao Comentário Geral Nº 12 do CDESC é a importante ressalva de que tanto o Brasil quanto a Índia, analisados neste trabalho, são Estados-parte do PIDESC e ambos os países ratificaram internamente em seus ordenamentos jurídicos o citado pacto (ONU, 2014a). Desta forma, seguindo o estipulado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), uma vez comprovada a ratificação do pacto pelos Estados, não restam impedimentos para a plena aplicação do PIDESC em ambos os países (BRASIL, 2009). Quanto aos comentários elaborados pelo CDESC, apesar da expressa previsão no texto do PIDESC de que os Estados-parte “concordam que as medidas de ordem internacional destinadas a assegurar a realização dos direitos reconhecidos no dito Pacto incluem métodos, tais como a conclusão de convenções, a adoção de recomendações, [...]” (ONU, 1966), não parece existir forte vinculação jurídica entre essas recomendações ou comentários e os Estados-parte. Neste sentido, Flavio Valente confirma tacitamente tal limitação ao afirmar que “no âmbito internacional, o Comentário Geral [Nº 12] deverá ter enorme influência sobre o processo de elaboração do conjunto de orientações **voluntárias** pelo Comitê Mundial de Segurança Alimentar [...]” (VALENTE, 2002, p. 24, *grifos nossos*).

Por fim, vale a ressalva de que fenômeno semelhante de limitação jurídica de efeitos

ocorre com as Diretrizes Voluntárias da FAO. Aprovadas em 2004, as 19 Diretrizes foram criadas com o intuito de auxiliar os Estados na implementação do conteúdo do PIDESC. Como lembra Míriam Floriano, “essas Diretrizes não criam novas obrigações legais para os Estados ou organizações internacionais, mas podem ser utilizadas como instrumento de interpretação do direito humano à alimentação adequada” (FLORIANO, 2007, p. 194).

Apresentadas e analisadas as principais normativas jurídicas em âmbito internacional que versam sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, passa-se em seguida à análise das limitações da justiciabilidade dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC) no processo de construção de sociedades em que tais direitos sejam não só protegidos, mas efetivados.

2.3. O papel do Direito nas lutas sociais: os limites da justiciabilidade

A importância do Direito no processo de efetivação dos *direitos* humanos mostra-se, de imediato, inegável; e, como frisado, pode até soar de maneira redundante. Uma vez estabelecido, como já apontado *supra*, que direitos humanos se referem a garantias estabelecidas pelas sociedades a todos os seres humanos independentemente de suas origens, religião, cor da pele, orientação sexual, etc., nada faz mais sentido que, em situação de violação ou mesmo de perigo de violação a tais garantias, as pessoas (ou grupos, ou instituições) possam se dirigir ao Poder Judiciário de seu Estado (seguindo o paradigma europeu moderno da divisão dos poderes do Estado) para reclamar essas garantias, ou mesmo possam se dirigir a órgãos supranacionais com o mesmo intuito. Assim ocorre, cotidianamente, em boa parte dos países do planeta (tal como no Brasil e na Índia) e no âmbito de organizações internacionais como as Nações Unidas.

Isto posto deseja-se, por outro lado, demonstrar com este subcapítulo o entendimento essencial de que tais construções sociais de garantias e reclamações, por assim dizer, não são suficientes para acabar com a fome no mundo; em outras palavras, que o sistema jurídico em si – mesmo em seu viés mais abrangente, indicado abaixo – não basta para concretizar os direitos humanos, sejam eles econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos.

Nesse sentido, é imperioso tornar clara a definição aqui apresentada de “Direito”.

Como Norberto Bobbio já afirmara, “o melhor modo para aproximar-se da experiência jurídica e apreender seus traços característicos é considerar o direito como um *conjunto de normas*, ou regras de conduta” (BOBBIO, 2001, p. 23, *grifos no original*). Na acepção mais comum e objetiva, dizia o autor, o termo “Direito” indica não a norma em si, mas um determinado tipo de sistema normativo composto, este sim, por um conjunto de normas (BOBBIO, 1995, p. 31).

A partir dessa definição inicial de Bobbio parecem haver duas possibilidades de interpretação; dois verdadeiros paradigmas³⁰ entorno dos quais orbitam (ou se pretende que orbite) a ciência do Direito: o *monismo jurídico* de um lado e, de outro, o *pluralismo jurídico*.

Caso a análise, a partir do indicado *supra* por Bobbio, limite-se ao conjunto de normas ou sistema normativo que provém do Estado, tal análise pode ser descrita como uma visão em sentido objetivo/estrito do Direito, de forma a caracterizar o que se chama de monismo jurídico. Em outras palavras, segundo este entendimento, as únicas normas jurídicas reconhecidas seriam aquelas provenientes do Estado.

Contudo, outro paradigma de interpretação da ciência jurídica há décadas já desponta na tentativa de consolidação de uma visão segundo a qual existe um sentido amplo/plural do Direito, sentido este que é necessário para a melhor compreensão da realidade (jurídica ou não). Tal interpretação das normas jurídicas em sentido plural caracteriza-se por defender a validade não somente ao conjunto de normas provenientes do Estado (que impõem padrões de conduta com a ameaça de sanções organizadas), mas também a outros conjuntos de normas provenientes da sociedade civil (LYRA FILHO, 1982). Nesse sentido, os ensinamentos de autores como Roberto Lyra Filho e Boaventura de Sousa Santos tornaram-se célebres na década de 1980 ao teorizarem sobre o pluralismo jurídico. Nas palavras deste último:

[...] para além do direito estatal – que tem algumas afinidades formais com o conceito liberal de direito do Ocidente – existe um vasto leque de estruturas normativas ancoradas em entidades e agenciamentos não estatais. Estas estruturas acham-se incrustadas em conjuntos de práticas sociais que, em rigor, não podem ser descritas como constituindo campos jurídicos, políticos, econômicos ou religiosos, uma vez que parecem ser tudo isso ao mesmo tempo (SANTOS, 2003, p. 9)³¹.

30 Lembra Abramovay que o conceito de *paradigma* tornou-se célebre nas ciências humanas graças às teorizações do físico e historiador da ciência, Thomas S. Kuhn. Este, ao constatar que a comunidade científica (na qual se pode incluir a jurídica) a cada momento seleciona teorias, métodos e objetos que mais parecem válidos aos cientistas durante determinado período, definiu *paradigma* como “o conjunto de crenças comunitariamente partilhadas pelos cientistas sobre o que, como e para quê pesquisar” (ABRAMOVAY, 2012, p. 30).

31 Conferir também um dos principais trabalhos do autor que, ainda na década de 1970, analisou as diferentes/plurais ordens jurídicas vigentes em uma favela brasileira a fim de teorizar sobre o pluralismo

Muitas práticas sociais, portanto, também convergem para a construção das estruturas normativas da sociedade, determinando, desta maneira, a conduta das pessoas em sociedade sem necessariamente o Estado estar envolvido emitindo e regulando normas formais. Assim sendo, para o prosseguimento do raciocínio aqui exposto adota-se a visão pluralista do Direito, abrangendo o mais amplamente possível o conjunto de normas que regem as condutas em determinada sociedade.

Posto isto, importa definir em seguida o sentido das expressões *exigibilidade* e *justiciabilidade*, haja vista que ambas são usadas pela literatura especializada e concorrem para o melhor entendimento da matéria.

Exigibilidade se refere ao fenômeno mais amplo de “reivindicar, em caso de ameaça ou violação de direitos humanos, a realização destes direitos ou sua reparação, perante pessoas e instituições responsáveis” (BURITY, 2007, p. 221). Tal reivindicação pode se dar não somente perante o Poder Judiciário (e, portanto, dentro do universo do Direito em sentido objetivo/estrito), mas também por vias não judiciais perante o Poder Executivo ou mesmo o Poder Legislativo. Exigir a devida atenção ao Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito de um Conselho (ou qualquer outro espaço deliberativo ou consultivo) da administração pública (Poder Executivo) que trate especificamente do tema parece ser um exemplo claro de exigibilidade de um direito.

A *justiciabilidade*, por sua vez, refere-se à “faculdade de reclamar ante um Juiz ou Tribunal ao menos algumas das obrigações decorrentes do direito” (FLORIANO, 2007, p. 200), demonstrando se tratar de uma ação mais específica, direcionada ao Poder Judiciário de um Estado (país soberano), portanto. Um exemplo claro de justiciabilidade traduz-se no ato de um advogado iniciar um processo judicial no devido órgão de jurisdição do Estado para assegurar que determinada pessoa tenha acesso à alimentação adequada.

Esclarecida a terminologia, há que se retornar às ideias já devidamente analisadas anteriormente que afirmam ser a fome um fenômeno decorrente de fatores econômicos, políticos e sociais tais quais a pobreza e a desigualdade de renda entre a população, ou a situação agrária predominante. Consolidado este entendimento de que são principalmente as bases econômicas, políticas e sociais que devem sofrer alterações profundas para que se alcance o fim da fome, parece evidente que a justiciabilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada encontra assim limites intransponíveis por qualquer prática jurídica ou julgamento procedente. A função do Direito – tomado em seu sentido amplo – parece ser

jurídico nas sociedades capitalistas: SANTOS, 1980.

justamente *regular* tais fatores políticos, econômicos e sociais, e não alterá-los – com algumas exceções e discussões teóricas, como será visto. Em outras palavras, a regulação que cabe ao Direito pode ser traduzida na verificação das necessárias ações dos poderes executivo e legislativo no que se refere à diminuição da pobreza e da fome, por exemplo. Corroboram tal pensamento as palavras de Clóvis Zimmermann, para quem

o Poder Judiciário não tem como função elaborar políticas públicas, mas confrontar as políticas formuladas com os padrões jurídicos compatíveis, reenviando a questão aos órgãos estatais pertinentes (Executivo e Legislativo) para que elas sofram as devidas modificações. [...] cabe exclusivamente ao Executivo a tarefa de implementação de programas e medidas para efetivar a realização do direito humano à alimentação (ZIMMERMANN, 2007, p. 138).

Seguindo o raciocínio até aqui apresentado, autores como Irio Luiz Conti destacam que as ações de combate à fome podem, portanto, ser divididas em três categorias: as não judiciais; as quase judiciais; e as judiciais. As ações judiciais inserem-se no conceito de justiciabilidade. As ações não judiciais e quase judiciais, por sua vez, encontram-se dentro do conceito de exigibilidade e diferenciam-se pelo fato de que as quase judiciais se referem especificamente àquelas ações que anteveem (ou poderão antever) um processo ou outra medida judicial (VALENTE *et al.*, 2007, p. 165 e ss). Defende Conti que

certamente a conjugação dessas três estratégias [ações não judiciais, quase judiciais e judiciais], com **ênfase à exigibilidade administrativa mediante o empenho de mecanismos e recursos não judiciais**, pode possibilitar maior consistência e avanço na implementação de medidas que garantam a realização do direito humano à alimentação adequada conforme os princípios já consagrados dos direitos humanos (CONTI, 2007, p. 13, *grifos nossos*).

Determinada essa divisão tripartite das ações possíveis a serem exigidas frente ao Estado, importa sublinhar que as medidas judiciais são classificadas por muitos autores como “o último recurso” a ser utilizado no processo de luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (BURITY, 2007, p. 221), do qual somente se deve lançar mão quando do insucesso dos instrumentos não judiciais e quase judiciais. Desta maneira, a importância das estruturas judiciais de determinada sociedade quando da efetivação universal e permanente dos DHESC é relativizada ao passo em que se buscam alterações profundas e estruturais que alterem aqueles fatores econômicos, políticos e sociais os quais, como comprovado anteriormente, são as causas principais do fenômeno da fome. Ao encontro desses entendimentos, a doutrina majoritária afirma que

a exigibilidade administrativa do DHAA deve ser exercida e fortalecida em nível local, estadual e nacional, e mediada através da utilização de mecanismos de recurso não judiciais [...] Ações judiciais devem ser desenvolvidas como um último recurso, caso estes instrumentos administrativos e quase judiciais não consigam garantir a realização do direito ou a reparação da violação. Neste caso, as ações judiciais poderão ser monitoradas por uma forte mobilização social dos setores afetados pelas violações e já envolvidos nas ações de exigibilidade previamente desenvolvidas (VALENTE *et al.*, 2007, p. 173).

Relegando-se, pois, o uso de meios judiciais como última opção, outras possibilidades florescem no referente às ações denominadas não judiciais, a exemplo da participação em conselhos que tratem da temática junto às administrações públicas, da criação de comissões de monitoramento de violações aos direitos humanos, da realização de audiências públicas sobre o tema, ou ainda da criação de relatorias nacionais de direitos humanos, nos moldes do Sistema ONU ou, no caso brasileiro, da Plataforma DHESCA Brasil³². Dentre as ações quase judiciais, possíveis medidas a serem adotadas podem ser exemplificadas na concretização de parcerias entre a sociedade civil e setores institucionais tal qual o Ministério Público, no caso brasileiro, os quais podem intermediar as relações entre Estado e população no referente aos DHESCA, tomando as medidas judiciais cabíveis quando (e se) necessárias.

Importante ainda é pontuar que, mesmo nos casos em que seja necessário adotar ações judiciais para se resguardar direitos econômicos, sociais e culturais tal qual o DHAA, muitos entraves se fazem presentes na realidade global – em especial nos países em desenvolvimento. Nestes países, o difícil acesso à justiça comum por parte daquelas pessoas que mais necessitam da proteção impingida pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais é um fator que não pode ser desconsiderado (VALENTE *et al.*, 2007, p. 152). Ainda, um fator quicá mais gritante neste contexto (devido à possibilidade imediata de ser alterado pelos países) se relaciona à inexistência, até há pouco tempo, de mecanismos jurídicos de acesso direto à órgãos internacionais quando do não cumprimento, por parte dos Estados, das obrigações previstas no PIDESC. Lembra Flávia Piovesan que

diversamente do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [PIDESC] não estabelece o mecanismo de comunicação inter-estatal e nem tampouco, mediante Protocolo Facultativo, permite a sistemática das petições individuais. Em suma, o mecanismo de proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais continua a se restringir à sistemática dos

32 A Plataforma de Direitos Humanos DHESCA Brasil é uma rede formada por organizações da sociedade civil que desenvolve ações de promoção e defesa dos DHESCA, bem como atua na reparação de violações a esses direitos, seguindo o padrão de relatorias específicas por temática utilizado nas Nações Unidas.

relatórios, embora a Declaração de Viena tenha recomendado a incorporação do direito de petição a esse Pacto, mediante a adoção de protocolo adicional (PIOVESAN, 2007, p. 34).

É necessário ressaltar, entretanto, que em 2008 a Assembleia Geral das Nações Unidas finalmente adotou o Protocolo Facultativo do PIDESC, o qual só entrou em vigor em 2013 devido à baixa adesão dos países – foram necessários cinco anos para que os dez primeiros países assinassem o protocolo (ONU, 2014a). Consta no documento que os países signatários reconhecem o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como competente para receber e processar comunicações de indivíduos ou grupos as quais envolvam a violação dos direitos humanos de que trata o PIDESC (ONU, 2009). Como, apesar disso, continua baixo o número de países signatários do Protocolo Facultativo – são 15 os Estados-Partes no momento em que se escreve –, os efeitos práticos da adoção deste não parecem fugir da situação que Piovesan critica.

Percebe-se, portanto, que o papel dos mecanismos jurídicos é deveras limitado no processo de efetivação dos direitos humanos – em especial os econômicos, sociais e culturais que constam no PIDESC. As medidas efetivas para a realização de tais direitos a toda a população passam por mudanças estruturais necessárias à alteração da realidade socioeconômica dos países, a exemplo da Reforma Agrária; lembram os autores especializados na matéria que

O círculo vicioso que liga a pobreza e a fome é difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias de doações de alimentos através de cestas básicas ou de transferências de renda, como os programas de renda mínima e bolsa escola, como vem sendo feito há alguns anos [no Brasil, ano 2000]. É necessário associar o objetivo da política de segurança alimentar com estratégias de desenvolvimento econômico e social que garantam a equidade e inclusão social (SILVA *et al.*, 2010, p. 41).

Entretanto, enquanto constatadas situações de fome, parece óbvia a necessidade de governos implantarem, concomitante àquelas medidas estruturais indicadas, outras medidas mais específicas as quais devem ser capitaneadas pelos poderes executivo e legislativo dos países, a exemplo do subsídio aos alimentos básicos ou das políticas públicas a serem analisadas no Capítulo 4 deste trabalho. Estas medidas mais específicas têm sido sugeridas não só por pesquisadores, acadêmicos, movimentos populares e ONG's, mas inclusive pelas legislações internacionais, como pode se concluir daquilo exposto neste Capítulo, em especial do Comentário Geral Nº 12 do CDESC, parágrafo 6º: “O direito à alimentação adequada

deverá ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os Estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11 [do PIDESC]” (ONU, 1999).

Sendo assim, em seguida proceder-se-á com a análise de algumas premissas para a implantação e funcionamento de políticas públicas específicas de combate à fome, examinando-se também as possibilidades teóricas e práticas que se abrem.

3. PREMISSAS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA EFETIVA DE COMBATE À FOME

Assentado o entendimento de que as práticas do (no) Poder Judiciário referem-se somente à determinada parte do difícil desafio de se efetivar os direitos humanos, em especial os DHESC, neste capítulo procurar-se-á demonstrar, em primeiro lugar, qual é o papel que os Estados devem ter nesse desafio, esclarecendo-se alguns pontos e conceitos-chave para o entendimento da matéria; depois será apresentada uma classificação das possíveis ações específicas³³ a serem empregadas pelos Estados no combate à fome, analisando-se também os efeitos que tais ações apresentam ou podem apresentar; por fim, procurar-se-á estabelecer, com base em todas as premissas vistas até então, critérios básicos que confirmem a efetividade dessas ações na concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada – pavimentando-se assim o caminho para uma melhor análise, no Capítulo 4, das políticas públicas existentes atualmente no Brasil e na Índia.

3.1. O Papel do Estado

O ativista humanitário Sergio Vieira de Mello certa vez afirmou, em palestra no simpósio do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, que

Os direitos humanos não podem ir muito longe sem os Estados, e devemos enfrentar a questão do interesse de Estado se queremos que os direitos humanos figurem na pauta principal. Isso não é um conselho inspirado pelo desespero; antes, acho que seremos muito mais bem-sucedidos se pensarmos de modo tangível em Estados específicos e épocas específicas e planejarmos nossa intervenção tendo isso em mente. E devemos sempre tentar articular os direitos humanos em termos de oportunidades, bem como de obrigações (MELLO, 2004, p. 178).

Apesar de muito se ter refletido neste trabalho sobre o Estado, há que se especificar neste momento, com o rigor proposto por Vieira de Mello, o que se entende por “Estado”,

33 Reitera-se aqui o caráter *específico* e, de certa maneira, *imediato* das políticas públicas a serem analisadas na sequência deste trabalho dado que, como indicado anteriormente, outros tipos de ações estatais, de caráter mais estrutural e abrangente, podem, como consequência muitas vezes secundária, minimizar o problema da fome, tal como a aplicação de uma Reforma Agrária Popular. Pelo contrário, a construção que se inicia neste capítulo caminhará para ações públicas dirigidas especificamente ao combate à fome, conforme será visto no subcapítulo 3.2.

tendo-se em vista a essencialidade do conceito para este debate, bem como para a clareza do raciocínio aqui desenvolvido.

Nas clássicas lições de DALLARI, o Estado é um ente complexo que pode ser abordado sob diversos pontos de vista, havendo tantos pontos de partida quantos forem os ângulos dos observadores (2003, p. 115). Contudo, duas são as orientações fundamentais que tal autor apresenta dentre a infinidade de conceituações possíveis: o realce à noção de *força*; e o realce à natureza jurídica, tomando-se como base a noção de *ordem* (DALLARI, 2003, p. 116). *A imposição de uma ordem* parece ser, portanto, em sentido amplíssimo, a conclusão óbvia daí decorrente. Para caracterizar tal imposição de ordem como sendo institucional, delimitada territorialmente e baseada em um fim benéfico, o autor conclui por um conceito segundo o qual o Estado se refere à “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2003, p. 118).

Contudo, a descrição de Dallari parece insuficiente para, dentre outros, os fins deste trabalho uma vez aferida certa superficialidade diante de um conceito tão profundo. Em outras palavras, para responder à pergunta que é ponto de partida para o teórico George Kent (“Pode o direito humano à alimentação adequada ser concretizado por um regime autoritário?”³⁴) há que se analisar de forma mais pormenorizada algumas outras características essenciais do Estado contemporâneo. Com este objetivo, as explicações de J. J. Gomes Canotilho sobre o assim denominado “Estado Democrático de Direito” parecem mais apropriadas. Afirma o autor português serem duas as ideias basilares sobre este tipo de poder político estatal: a limitação imposta pelo Direito; e a legitimação pelo povo (CANOTILHO, *s.d.*, p. 11). Tais características são essenciais para descrever grande parte dos Estados contemporâneos, em muito baseados nos grandes acontecimentos históricos da modernidade.

A clássica separação dos poderes – que se tornou célebre nos escritos do filósofo liberal francês Charles de Montesquieu – em três (Executivo, Legislativo e Judiciário) também deve ser aqui lembrada como característica do contemporâneo Estado Democrático de Direito. Segundo Canotilho, ela deve ser entendida sob duas vertentes:

A constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação de poderes transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como divisão, controle e limite do poder – dimensão negativa; (2) a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas (dimensão positiva). [...] O princípio da separação

34 Tradução livre da indagação presente em KENT, 2004, p. 1: “Can the human right to adequate food be fulfilled by an authoritarian regime?”

[dos poderes] na qualidade de princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder (CANOTILHO *apud* CARVALHO, 2009, p. 58).

Dentre tais vertentes, a segunda (dimensão positiva) parece ser a de maior importância para a efetivação dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Ao separar-se constitucionalmente o poder do Estado em três, tornam-se claras, como escreveu Canotilho, as funções e objetivos de cada um deles. Tal conclusão, no que concerne à construção de uma agenda política democrática que assegure os mais variados direitos humanos, é fundamental. O mesmo entendimento é defendido por setores da sociedade civil brasileira que trabalham a temática do Direito Humano à Alimentação Adequada:

A obrigação de garantir a realização dos Direitos Humanos é sempre do Estado, por ser ele o responsável pelo exercício do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo a aplicação e utilização dos recursos públicos e do seu poder de polícia para garantir o interesse público. Dessa forma, cabe ao Estado brasileiro cumprir a legislação sobre os Direitos Humanos, como impõe o princípio de Estado de Direito, garantindo o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do DHAA (ABRANDH, 2009, p. 2).

Expostas essas considerações prévias, pode-se, então, responder à questão primordial de Kent sobre o tipo de governo (de um Estado) adequado para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Parece claro não ser possível a um Estado autoritário preencher tal direito humano porque este envolve, como já anteriormente refletido, uma série de fatores impossíveis de se alcançar dentro da existência de um regime autoritário, a exemplo da necessária participação social na implementação e fiscalização de ações de combate à fome. Portanto, apesar da conhecida profundidade do tema há, contudo, que se partir da premissa de que, nos moldes dos atuais Estados Democráticos de Direito, estejam consolidados fatores tais quais a democracia (com participação direta e indireta do população na tomada de decisões), a limitação do poder soberano pelo Direito e a separação dos poderes (com claras responsabilidades a cada um destes). Sem tais premissas parece ser impossível efetivar o que se segue.

Partindo-se desta última conclusão, volta-se à pergunta basilar acerca das maneiras com as quais os Estados podem, imediata e especificamente, concretizar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Para respondê-la parece ser necessário agora indicar, sem a pretensão

de se esgotar o tema, quais são as funções, em sua essência, de cada um dos citados três poderes estatais nesse processo.

A começar pelo Poder Judiciário, pode-se afirmar, conforme sugerido anteriormente, que a competência deste no processo de efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada restringe-se em julgar litígios envolvendo cidadãos entre si, o poder público e os cidadãos, ou mesmo entre diferentes órgãos do poder público; ao julgar, o Judiciário também demonstra (ou ainda, sugere) como os outros poderes, em especial o Executivo, devem agir em relação ao DHAA. Pode ainda o Judiciário determinar a algum dos outros poderes a elaboração de normativa jurídica para a matéria, quando ausente tal normativa, conforme previsão de Mandado de Injunção em Constituições como a brasileira (BRASIL, 1988, art. 5º, LXXI). Em última análise, poder-se-ia defender ainda que o Judiciário também tivesse o poder de inovar no ordenamento jurídico criando de fato as normas que por quaisquer razões o Legislativo não houvesse criado; contudo, esta é uma matéria polêmica que foge ao escopo deste trabalho³⁵. No caso brasileiro, resta ainda a ressalva de que não se inclui nesta análise órgãos que atuam no âmbito do Poder Judiciário, como o Ministério Público e a Defensoria Pública pois, além de serem considerados autônomos (com mera vinculação administrativa aos Executivos de Estados da Federação e União)³⁶, a principal função de tais órgãos dentro do âmbito do Poder Judiciário³⁷ parece acabar por, se precedentes suas ações, ser abarcada pelas sentenças dos magistrados.

O Poder Legislativo, por sua vez, tem a prerrogativa de alterar o ordenamento jurídico nacional para fomentar políticas e demais ações estatais em prol do Direito Humano à Alimentação Adequada, ou ainda para tornar mais exequível a exigibilidade e a justiciabilidade de tal direito. No Brasil, esses foram os casos, respectivamente, da aprovação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Nº 11.346/06), ou ainda da inserção, em 2010, do termo “alimentação” no rol de direitos sociais do *caput* do artigo 6º da Constituição Federal. Também na Índia o parlamento nacional teve papel fundamental no processo democrático que culminou na recente aprovação da *Food Security Bill*, fazendo aumentar o *Public Distribution System* (PDS) – a maior política pública de alimentação do planeta, conforme será visto no Capítulo 4. Ainda sobre o Poder Legislativo, importante

35 À guisa de resposta para tal discussão conferir, dentre outros: BARBOZA; KOZICKI, 2013.

36 Sobre o assunto conferir, por exemplo, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007; MAZZILLI, 1987.

37 Ressalta-se “dentro do âmbito do Poder Judiciário” pois, conforme indicado anteriormente, há ampla gama de ações classificadas pela doutrina como “quase judiciais” em que se envolve ativamente a atuação de instituições como o Ministério Público (VALENTE *et al.*, 2007, p. 165 e ss).

sublinhar que cabe a ele a fiscalização do Executivo, o que também pode e deve ser realizado no referente às políticas públicas e demais ações que versam sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada. Por último, também é importante atentar ao papel de publicidade e informação que os espaços de discussão e audiência das comissões de direitos humanos, geralmente existentes nos parlamentos, oferecem à população e à sociedade civil organizada.

Fechando a tríade, o Poder Executivo possui, mais do que qualquer outro, aqueles três deveres fundamentais que o Comentário Geral Nº 12 do CDESC sugere aos Estados-parte do PIDESC: *respeitar, proteger e satisfazer (prover + facilitar)* o Direito Humano à Alimentação Adequada. Todas estas três vertentes exigem posturas pró-ativas (mas não só, como será visto a seguir) do Estado para que este, obedecendo às deliberações e vontades da população e agindo dentro da conformidade normativa estipulada pelo ordenamento jurídico, possa efetivar os direitos humanos. Cabe, portanto, ao Poder Executivo a concretização de medidas as mais diversas dentro dos limites legais da administração pública (donde se destacam os princípios da legalidade, publicidade, moralidade, eficiência e razoabilidade) para a realização dos direitos humanos. As principais ordens de medidas serão analisadas a seguir, não sem antes se proceder com mais uma consideração elementar.

Conforme sugerido no parágrafo anterior, se o objetivo final das ações estatais refere-se à alteração das relações econômicas, políticas e/ou sociais, estruturais/abrangentes ou imediatas/específicas, que ensejaram até o momento a subnutrição de grandes populações, tais ações hão de se caracterizar por sua pró-atividade. A constatação parece óbvia quando se pensa na necessidade de políticas públicas afirmativas, inclusivas ou que, no mínimo, interfiram no mercado em favor daqueles que não conseguem comprar ou cultivar os seus alimentos. Contudo, é importante pontuar a ideia de que, ao contrário do que normalmente se propaga pelo senso comum, os direitos humanos econômicos, sociais e culturais demandam tanto prestações positivas quanto negativas por parte do Estado, assim como os direitos humanos civis e políticos. Desta maneira, não há, pois, que se falar em priorização destes perante aqueles diante da suposta “viabilidade econômica” da implementação de uns frente a outros porque, sem maiores dúvidas, todos os direitos humanos demandam prestações as mais diversas do Estado – seja por fazer ou por não fazer algo. Flávia Piovesan defende esta ideia e exemplifica o raciocínio ao afirmar que

Cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista

a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança mediante o qual se asseguram direitos civis clássicos, como o direito à liberdade e o direito à propriedade ou, ainda, qual o custo do aparato eleitoral que viabiliza os direitos políticos, ou do aparato de justiça que garante o direito de acesso ao Judiciário (PIOVESAN, 2004, p. 43).

Neste sentido, possíveis exemplos de prestações negativas (“não-ações”) que cabem aos Estados no referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada podem ser extraídas do já analisado Comentário Geral Nº 12 do CDESC, como a obrigação de não tomar quaisquer medidas que resultem no bloqueio do acesso por parte da população à alimentação adequada – o que caracteriza, em essência, a obrigação de *respeitar* dos Estados (ONU, 1999). Por outro lado, exemplos de prestações positivas dos Estados neste âmbito também podem ser pinçadas do mesmo documento, como a obrigação de *proteger* – a qual vincula os Estados-parte do PIDESC a agirem proativamente caso empresas ou indivíduos impeçam o acesso à alimentação adequada de determinada parcela da população.

Superadas essas questões e voltando-se às ações possíveis dos Estados (a partir daqui com o foco somente nos Poderes Legislativo e Executivo, com ênfase neste último) no referente à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, indispensável torna-se neste momento definir a noção de *políticas públicas*.

Ao revisar a literatura específica sobre o tema, Celina Souza afirma haver um estágio em que “os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). Partindo deste pressuposto, Souza traz uma definição ampla de políticas públicas que envolve, após o início daquele citado estágio, a delimitação de um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p. 26).

A autora lembra, contudo, que o debate sobre políticas públicas não se resume à “moldura teórica” apresentada pelos autores clássicos do tema, sendo o papel das instituições e das regras de determinado Estado de caráter essencial para tal discussão (SOUZA, 2006, p. 37). Neste sentido, as renovadas perspectivas institucionalistas (reunidas no conceito de “neo-institucionalismo”) jogam luz a tal papel das leis, contratos, hierarquias, procedimentos, códigos sociais e outros (MARCH; OLSEN, 2008, p. 126), conectando fortemente a temática das políticas públicas com o estudo, dentre outras, da ciência jurídica. O neo-institucionalismo, dessa forma, define-se por um conjunto de ideias as quais “minimizam a

dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 126-127).

Torna-se imperiosa, portanto, uma conceituação das políticas públicas em que haja espaço para o aceite da premissa (e a consequente análise a partir dela) segundo a qual as instituições estatais têm um papel mais autônomo do que o verificado nas teorias clássicas da ciência política. Como afirmam MARCH e OLSEN (2008, p. 127):

O Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta [...]. A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas são atores políticos em si.

Não se espera, entretanto, analisar de forma pormenorizada neste trabalho as influências que estes últimos autores indicam no campo das políticas públicas. A simples indicação de tal complexidade, por outro lado, parece ser necessária para o melhor entendimento da matéria.

Sendo assim, transpondo-se o conceito trazido por Souza (2006) para o âmbito deste trabalho, pode-se esboçar uma definição de *políticas públicas para a alimentação adequada* como um conjunto de ações de determinado Estado com vistas a produzir dois resultados: eliminação da fome em suas mais variadas formas e, por conseguinte, a concretização da alimentação adequada para toda a população englobada por tal Estado. Sob a perspectiva neo-institucionalista pode-se seguramente afirmar, em um segundo momento, que tais ações mostrar-se-ão com alto grau de complexidade no que se refere não só à sua efetivação como também, anteriormente, à sua própria criação, não se consubstanciando em mera tradução da vontade da população e/ou dos atores políticos em práticas estatais por tal razão. É este, pois, o imbróglio político-jurídico-social transversal às políticas públicas que tratam, também, da segurança alimentar e nutricional.

Ainda, uma última ressalva há que ser tecida no que se refere à diferenciação entre os conceitos de “políticas públicas” e “programa” uma vez que ambos entrelaçam-se nas análises sobre esta temática. Enquanto “políticas públicas”, conforme explicação anterior, parece carregar maior amplitude em sua definição, o termo “programa” refere-se à parte dos desdobramentos e especificações que podem advir de uma política pública (SOUZA, 2006, p. 26).

Esclarecidos, portanto, os princípios básicos dos conceitos de Estado e políticas públicas, procurar-se-á, no subcapítulo seguinte, elencar uma série de políticas públicas que o poder público, sob a forma dos Poderes Executivo e Legislativo, pode implementar em prol do Direito Humano à Alimentação Adequada.

3.2. Os diferentes tipos de ações possíveis: classificações doutrinárias

Na busca por respostas estatais ao problema da fome, diversos autores, agências e órgãos internacionais elencaram nas últimas décadas soluções viáveis que já eram ou passaram a ser implementadas ao redor do mundo. Neste sentido, escolheu-se neste subcapítulo partir de duas principais fontes teóricas distintas as quais, apesar de se complementarem em vários pontos, serão analisadas de maneira separada por razões didáticas: em primeiro, as já clássicas teorizações dos economistas indianos Jean Drèze e Amartya Sen, tomadas principalmente de seu livro “Hunger and Public Action” (2002). A teoria de Drèze e Sen é mundialmente reconhecida na matéria de políticas públicas e alimentação, com numerosos autores dialogando com as análises destes indianos³⁸; em segundo lugar, as mais recentes classificações do *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition* (HLPE)³⁹, retiradas em especial do relatório intitulado “Social Protection for Food Security” (2012).

Partindo de bases econômicas liberais e analisando boa parte das grandes fomes da história recente da humanidade, Drèze e Sen dividem as possíveis ações do Estado para o combate à fome em cinco grandes áreas: *entrega direta, controle direto dos preços dos alimentos, comércio privado, distribuição pública e suporte financeiro*⁴⁰(DRÈZE; SEN, 2002, p. 85-102).

A chamada *entrega direta* é a técnica de combate à fome mais simples e popular

38 Neste sentido conferir, por exemplo: DAVIS, 2001, p. 19 e ss; MOYO; YEROS, 2008, p. 270; VENUGOPAL, 1992, p. 79; TAKAGI, 2010, p. 163; e o próprio material citado do HLPE (2012), conforme será indicado.

39 O HLPE é parte integrante do *Comitê de Segurança Alimentar Mundial* (CFS, em inglês) o qual, por sua vez, é ligado ao *Conselho Econômico e Social das Nações Unidas* (ECOSOC, em inglês), que coordena os trabalhos dos órgãos e instituições especializados da ONU, dentre eles a FAO.

40 Os nomes foram aqui traduzidos livremente a partir do original. Neste, tais nomes referem-se, respectivamente, a: *Direct Delivery, Direct Control on Food Prices, Private Trade, Public Distribution e Cash Support*.

empregada por governos de todo o mundo. Ela consiste na disponibilização gratuita de alimentos (prontos para o consumo ou não) para populações afetadas, geralmente sem intermediários – com a exceção, em alguns casos, de agências humanitárias internacionais. Os alimentos podem ser provenientes do mesmo país que padece de fome ou do estrangeiro. Apesar de sua real, imediata e completamente inteligível necessidade em muitos casos, a entrega direta apresenta um alto grau de ineficácia tendo em vista entraves logísticos e administrativos (DRÈZE; SEN, 2002, p. 85). Contribui para este cenário a dificuldade em se conseguir transportar grandes quantidades de alimentos de maneira rápida em países subdesenvolvidos (devido a fatores como a má-qualidade das estradas), bem como os entraves práticos na determinação dos destinatários da ajuda – tendo-se em vista a dificuldade em se especificar as pessoas que devem prioritariamente receber os alimentos, o que acaba por fazer a comida ser distribuída de forma indiscriminada e muitas vezes injusta. A entrega direta confirma-se, desta maneira, como uma última opção repleta de problemas, mas necessária em momentos emergenciais.

O *controle direto dos preços dos alimentos*, por sua vez, caracteriza-se pela ingerência direta do Estado de modo a minimizar, impedir ou mesmo inverter os naturais aumentos percebidos nos preços dos alimentos em tempos de fome generalizada. Novamente Drèze e Sen desaconselham a adoção somente desta opção argumentando, dentre outras razões, que a manutenção de preços baixos obrigará o Estado a promover também um racionamento dos alimentos uma vez que as parcelas mais ricas da população continuarão a poder comprar mais alimentos para estocarem (DRÈZE; SEN, 2002, p. 85). Sendo assim, os autores indianos concluem que o acesso aos alimentos deve ser pensado de maneira a englobar outros fatores para além do preço.

O *comércio privado* aparece na classificação de Drèze e Sen em verdade como uma não ação do Estado. Fortemente influenciados pelo pensamento liberal-clássico, como já indicado, os autores defendem que o livre mercado apresenta alguns fatores positivos que podem ser aproveitados em períodos de fome para o benefício da população. Um exemplo disto seria o natural aumento no fluxo de alimentos para uma região em que há escassez destes e, portanto, maior preço de revenda – o que tenderia, num segundo momento, a aumentar a concentração de alimentos e, conseqüentemente, diminuir novamente os preços. Entretanto, os autores indianos também reconhecem que o livre mercado apresenta vários fatores muito discutíveis do ponto de vista social e, adicione-se, moral, uma vez que é

impedido o acesso a alimentos àqueles que não possuem suficientes meios para adquiri-los. Desta maneira, defendem Drèze e Sen que a não interferência do Estado em determinadas parcelas do comércio entre agentes privados pode ser útil no combate à fome (DRÈZE; SEN, 2002, p. 93).

A *distribuição pública* é definida pelos citados autores como “vigorosa participação do governo no comércio e estocagem de alimentos”⁴¹ (DRÈZE; SEN, 2002, p. 95, *tradução livre*). São citados como exemplos de tal técnica a existência de estoques públicos de alimentos ou ainda de sistemas públicos de distribuição de alimentos – com a comprovação de que estes últimos reduziram os preços dos produtos alimentares e, portanto, a fome, em países como Bangladesh e Sudão na segunda metade do século XX. Apesar de não ser citado neste momento pelos autores, o programa indiano PDS (*Public Distribution System*) – que já funcionava desde meados do século passado – pode perfeitamente ser aqui inserido nesta classificação. O mesmo vale para o PAA, o *Programa de Aquisição de Alimentos* do governo brasileiro, que só veio a existir anos após a escrita do livro de Drèze e Sen. Ambos os programas (PDS e PAA) serão o alvo do Capítulo 4 deste trabalho. Ainda, novamente parece importante ressaltar que os citados economistas indianos indicam um “caminho do meio” como posologia para o uso da distribuição pública. Nas palavras dos autores:

Em políticas alimentares, não há panaceia. Os perigos de se deixar questões inteiramente para o comércio privado são óbvios o suficiente. Ao mesmo tempo, é difícil escapar do reconhecimento de que em situações de fome muitos governos africanos têm perdido a oportunidade de suplementar os seus próprios recursos logísticos com um uso hábil daquilo que o livre mercado pode oferecer. Abrir espaço para o comércio privado não deve ser confundido com oferecer-lhe uma influência desenfreada e determinante sobre as operações do mercado, até porque essa influência pode ter efeitos prejudiciais sobre as pessoas vulneráveis. É possível utilizar as vantagens – diretas e indiretas – dos sistemas públicos de distribuição sem assumir a tarefa hercúlea de controlar todas as transações por meio de controles burocráticos⁴² (DRÈZE; SEN, 2002, p. 95, *tradução livre*).

Finalizando a classificação proposta por Drèze e Sen encontra-se o chamado *suporte financeiro*, que pode ser definido como o auxílio em dinheiro para que os indivíduos

41 No original: “[...] vigorous government *participation* in food trade and storage.”

42 No original: “In food policy, there is no panacea. The dangers of leaving matters entirely to private trade are obvious enough. At the same time, it is hard to escape the recognition that in famine situations many African governments have missed the opportunity of supplementing their own logistic resources by a skilful use of what market trade can offer. Making room for private trade must not be confused with giving it an unrestrained and commanding influence on market operations, even when that influence has damaging effects on vulnerable people. It is possible to utilize the advantages – direct and indirect – of public distribution systems without taking on the Herculean task of managing all transactions through bureaucratic controls.”

consigam comprar comida em tempos de fome. Segundo os autores, trata-se de um mecanismo útil e muito utilizado, com sucesso, ao longo da história. Contudo, os economistas indianos lembram também que o suporte financeiro ajuda somente os indivíduos, mas não a coletividade. Isso se dá porque o próprio auxílio em dinheiro faz naturalmente com que o preço dos alimentos seja puxado para cima uma vez que os comerciantes sabem que o poder de compra de boa parte da população aumentou. Neste cenário, quem ficou de fora do programa assistencial claramente terá um problema muito maior em arranjar comida (DRÈZE; SEN, 2002, p. 100-101). Porém, os mesmos autores continuam o raciocínio afirmando que é grande a complexidade econômica de situações como essa, pois, por exemplo, o aumento dos preços causado indiretamente pelo suporte financeiro pode, por sua vez, incentivar a produção de alimentos dos entornos da região afetada. Diante de mais esta variável, concluem os citados autores que a melhor solução encontra-se na aplicação do suporte financeiro conjuntamente a outros mecanismos que garantam a manutenção dos preços ou a distribuição pública dos alimentos àqueles que mais necessitam (DRÈZE; SEN, 2002, p. 101-102).

Diante dos limites explicitados de cada uma das supracitadas ações que os Estados podem empreender no combate à fome, concluem Drèze e Sen que a melhor estratégia estatal há de aplicar várias dessas ações conjuntamente, tentando cada uma suprir as lacunas deixadas por outras. Segundo os autores, “o sucesso de uma estratégia deste tipo não é nem uma questão de pura ação governamental, nem de deixar a questão para a iniciativa privada”⁴³ (DRÈZE; SEN, 2002, p. 103, *tradução livre*).

O outro marco teórico a ser utilizado neste trabalho diz respeito ao mais plural pensamento do *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition* (HLPE), órgão pertencente às Nações Unidas. Partindo da teoria de Amartya SEN (1982) que indica quatro fontes básicas de acesso aos alimentos (baseadas: no comércio, na produção, no trabalho próprio, ou em transferências ou sucessões hereditárias), o HLPE afirma que “insegurança alimentar ocorre quando a soma de todos os alimentos derivados dessas quatro fontes é inadequada para cumprir as necessidades mínimas de consumo nos níveis individual, familiar e nacional”⁴⁴ (HLPE, 2012, p. 31, *tradução livre*). Sendo assim, a equipe de especialistas do HLPE esquematizou com base nessas quatro fontes propostas por Sen dez tipos de ações

43 No original: “[...] the success of a strategy of this kind is neither a question of pure governmental action, nor one of leaving matters to private initiative.”

44 No original: “Food insecurity occurs when the sum of all food derived from these four sources is inadequate to meet minimum consumption needs at the individual, household or national level.”

estatais específicas que podem reverter o quadro de insegurança alimentar, reportando cada uma dessas ações ao âmbito (aqui entendido como o tipo de fonte de acesso a alimentos) a que pertence.

Começando pelo âmbito da *produção* alimentar, o HLPE analisa dois tipos de ações possíveis: os *subsídios aos insumos* (*input subsidies*, no original) e os *seguros de plantações e rebanhos* (*crop and livestock insurance*). Os *subsídios aos insumos* caracterizam-se como sendo o auxílio financeiro do Estado na compra de matérias-primas utilizadas na agricultura, a exemplo de sementes e fertilizantes. Apesar de tal política estatal ser comprovadamente apta a expandir enormemente a produção de alimentos (como ocorreu na Índia durante o início da Revolução Verde nos anos 1960), os pesquisadores indicam que a grande utilização de muitos desses insumos subsidiados gera degradação dos solos e muitos outros problemas ambientais, aumentando assim o passivo não só ambiental mas econômico de tal ação estatal (HLPE, 2012, p. 34). Os *seguros de plantações e rebanhos*, por sua vez, referem-se a um instrumento de prevenção contra secas ou outras intempéries climáticas no qual o Estado pode ter um papel importante intermediando tais relações econômicas (entre seguradora e segurado) ao lançar mão de artifícios que contribuam para um funcionamento mais efetivo desses instrumentos. Os pesquisadores do HLPE indicam, por exemplo, o incentivo estatal ao uso de um índice baseado nas condições climáticas e na produtividade média das propriedades rurais que proporcione pagamentos/prêmios automáticos aos agricultores e pecuaristas (HLPE, 2012, p. 34-35).

No âmbito do *trabalho próprio*, o HLPE analisa os *programas de trabalhos públicos* (*public works programmes*, no original), que correspondem à disponibilização de empregos pelo Estado em troca muitas vezes não só de salários, mas também de comida. Tais programas são muito populares em países pobres, e especialmente eficazes em períodos de fome generalizada, com várias vantagens – a exemplo do aumento da infraestrutura e, quando direcionado à agricultura, da produção de alimentos. Dentre as críticas, contudo, está o fato de que geralmente exclui-se as mulheres de tais programas, muitas vezes por preconceito, pois são disponibilizadas apenas vagas em trabalhos pesados, bem como exclui-se a parte mais vulnerável da população que não pode trabalhar nesses empregos, como idosos e deficientes físicos (HLPE, 2012, p. 35-36).

No referente ao âmbito do *comércio*, são analisadas pelo HLPE três políticas públicas principais: a *estabilização dos preços dos alimentos* (*food price stabilisation*, no original), os

subsídios aos alimentos (food subsidies) e os *estoques públicos (grain reserves)*. A *estabilização dos preços dos alimentos* consiste em uma série de iniciativas do Estado com o objetivo macroeconômico de regular o aumento dos preços alimentares. Dentre tais iniciativas, sugerem os pesquisadores do HLPE a remoção dos subsídios à produção de biocombustíveis, a regulação da especulação sobre alimentos nos mercados internos e externos, entre outras (HLPE, 2012, p. 38). Os *subsídios aos alimentos*, por sua vez, referem-se ao mecanismo financeiro, posto em prática pelo Estado, cujo objetivo é diminuir diretamente o preço dos alimentos para toda a (ou determinada parcela da) população; tal mecanismo pode ser geral ou específico. Os subsídios gerais são aqueles que diminuem o preço de determinado alimento básico de forma indiscriminada para toda a população de um país. Ao contrário, os subsídios específicos são aqueles destinados somente a indivíduos ou famílias previamente elegidos por critérios como a renda. Este último é o caso do PDS indiano, a ser analisado no próximo capítulo deste trabalho e que é citado pelos pesquisadores do HLPE como um dos exemplos de maior relevância mundial (HLPE, 2012, p. 40); é o caso também, com ressalvas, do PAA brasileiro, conforme será visto adiante. Ainda no âmbito do comércio, os *estoques públicos* consistem em reservas estratégicas de grãos, controladas pelo Estado, de modo a servirem como i) remédio preventivo para futuras situações de fome; ii) mecanismo regulador dos preços, assegurando a manutenção de um preço mínimo para os agricultores mais vulneráveis (pois o Estado comprará destes os grãos) e um preço máximo para os consumidores. A regulação dos preços por meio dos estoques públicos pode se dar também com o Estado colocando grandes quantidades de grãos em circulação quando da escassez deles no mercado (HLPE, 2012, p. 41).

Com relação, por fim, ao âmbito das *transferências* do Estado para os particulares como forma de combate à fome, os pesquisadores do HLPE apresentam quatro mecanismos principais: os *programas de alimentação escolar (school feeding, no original)*, a *suplementação alimentar (supplementary feeding)*, as *transferências de renda condicionadas (conditional cash transfers)* e as *transferências de renda incondicionadas (unconditional cash transfers)*. Começando pelos *programas de alimentação escolar*, estes podem assumir várias formas, tais como um almoço preparado pela equipe escolar para as crianças ou a entrega de determinadas quantidades de comida para que os estudantes levem para casa. Tais programas são populares ao redor do planeta e congregam dois objetivos básicos: i) o incremento da segurança alimentar e nutricional das crianças; e ii) a melhora da qualidade do processo de

ensino. Os efeitos sociais e econômicos benéficos de programas de alimentação escolar são consideravelmente elevados se os alimentos servidos às crianças forem provenientes da mesma região e de pequenos agricultores. O exemplo brasileiro do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), citado pelo HLPE, caminha nesse sentido (HLPE, 2012, p. 43). Com relação à *suplementação alimentar*, esta pode ser definida como a transferência de alimentos em caráter complementar para indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis, como mulheres grávidas ou crianças ainda em idade de amamentação. Esta transferência pode se dar por diversas formas, a exemplo da distribuição de alimentos secos a serem preparados pelos próprios indivíduos, ou ainda pelo oferecimento de uma refeição pronta em determinados locais comunitários. Objetiva-se geralmente a suplementação de nutrientes e minerais que possam estar ausentes na população, como ocorre comumente com a vitamina A, o zinco e o ferro (HLPE, 2012, p. 44-46). As *transferências de renda condicionadas*, por sua vez, podem ser classificadas como aqueles métodos através dos quais há provimento de dinheiro por parte do Estado para um dos indivíduos (em geral, a mulher) de famílias selecionadas (de baixa renda ou de regiões pobres) de forma que, em contrapartida, tais famílias tenham que praticar determinadas ações – sendo a mais comum a manutenção dos filhos na escola com o alcance de boas notas por parte destes. Novamente os pesquisadores do HLPE indicam duas grandes vantagens deste tipo de ação estatal: o aumento do consumo alimentar de famílias inteiras e a melhora dos índices educacionais das crianças (HLPE, 2012, p. 46). Trata-se, portanto, de uma medida cujos frutos são colhidos tanto a curto quanto a longo prazos. Por fim, as *transferências de renda incondicionadas* assemelham-se ao último método supracitado com a diferença de que, como a própria denominação sugere, não são requeridas das famílias quaisquer contrapartidas para o recebimento das transferências. As transferências incondicionadas, relatam os autores, são mais usadas em países como os africanos, onde as ofertas de vagas escolares ou de atendimento médico são muito mais escassas (HLPE, 2012, p. 47).

3.3. A efetividade sob o crivo da legislação internacional

Apresentadas as principais classificações da literatura especializada no referente às ações do poder público para o combate à fome, escolhe-se neste momento separar os tipos

teóricos que melhor ajudarão a abordar os programas a serem analisados no Capítulo 4 deste trabalho, de modo a perquirir, nas linhas a seguir, as possibilidades de efetivação, restritas ao campo teórico, dos critérios e requisitos que compõem o Direito Humano à Alimentação Adequada inseridos na legislação internacional, já analisada no Capítulo 2 *supra*.

Desta maneira, seguindo a ordem doutrinária apresentada no subcapítulo anterior, começa-se pela classificação de DRÈZE e SEN (2002). Da divisão proposta por estes autores, sobressaem-se dois tipos de ação estatal que culminarão em programas como o PAA e o PDS: a *distribuição pública*, em primeiro lugar, e, secundariamente, o *controle direto dos preços dos alimentos*.

A técnica de *distribuição pública* de alimentos, tomada em sentido amplo conforme a explicação de Drèze e Sen, traz consigo vários exemplos exitosos de sua utilização na prática, em diversos países do planeta. Não obstante isso, quando da análise de tal técnica sob o viés dos cinco específicos critérios trazidos pela legislação internacional (quais sejam, os critérios do Comentário Geral Nº 12, parágrafo 8º, do CDESC), as conclusões também aparentam ser minimamente satisfatórias, conforme se depreende das linhas seguintes.

Com relação ao critério das *necessidades dietéticas*, há que se concordar que o Estado tem grande poder de, ao planejar a distribuição de alimentos à população, lançar mão das informações (dados, pesquisas) que tem a respeito daquela parcela (ou da totalidade) da sociedade para melhor escolher os alimentos a serem ofertados a ela de modo a suprir as necessidades básicas calóricas e nutricionais das pessoas. Afirma-se isso não só pelo suposto viés da cientificidade estatal⁴⁵, mas também pelo viés da superioridade econômica: o Estado pode comprar e distribuir alimentos que não necessariamente estavam ao alcance físico e econômico das populações em situação de pobreza e insegurança alimentar e nutricional. Entretanto, como será visto quando da análise do programa indiano de distribuição de alimentos, tal capacidade de ofertar o alimento mais adequado à população muito depende das específicas conformações do caso concreto.

Com relação ao segundo critério do Comentário Geral Nº 12 (*ausência de substâncias adversas*), não parece haver maior incidência deste fator uma vez que os alimentos, sob o processo de distribuição do Estado, estão suscetíveis à contaminação por quaisquer razões tal como se estivessem sob o jugo do mercado privado – podendo-se argumentar, inclusive, que

45 Não somente pelo supostos viés da cientificidade estatal pois sabido é que, apesar de alguma controvérsia entre pesquisadores, diversos povos e comunidades tradicionais, mesmo sem acesso à ciência moderna, utilizam há milhares de anos os alimentos de forma saudável, completando suas necessidades dietéticas.

possivelmente num contexto um pouco mais desenvolvido a rastreabilidade e o controle sanitário do Estado mostrar-se-iam mais confiáveis e fortalecidos.

Analisando-se a *distribuição pública* frente ao terceiro critério trazido pela legislação internacional, qual seja, a *aceitabilidade cultural*, infere-se a existência de um possível ponto fraco e delicado. Afirmar-se isso pois, ao escolher quais alimentos serão distribuídos, o Estado pode incorrer no equívoco de suplantar as características habituais da alimentação da população-alvo, excluindo e/ou introduzindo como única opção alimentos não condizentes com a realidade, preferências e/ou necessidades daquela população. Tal ponto também será exemplificado quando da análise do PDS indiano, no próximo Capítulo.

Com relação aos dois últimos critérios, *disponibilidade* dos e *acessibilidade* aos alimentos, também parecem não residir aqui maiores complicações uma vez que a função do Estado em programas de distribuição de alimentos é justamente facilitar tal disponibilidade exercendo o papel de intermediário entre os produtores de alimentos (ou o mercado) e os consumidores finais, a preços módicos ou mesmo sem custo algum. Olhar mais atento, contudo, merece o segundo subcritério da acessibilidade, que diz respeito ao acesso físico aos alimentos. O perigo de um programa de alimentação não alcançar todos os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional (como pessoas muito idosas que não conseguem se locomover até o ponto de distribuição) é sempre presente (Cf. HLPE, 2012, p. 13) e deve, portanto, mostrar-se uma preocupação constante dos gestores públicos de tal forma que estes sempre devem planejar e colocar em prática mecanismos na tentativa de extinguir tal perigo.

Dirigindo a análise para o outro tipo de ação estatal proposta por Drèze e Sen e muito pertinente para este trabalho, qual seja, o *controle direto dos preços dos alimentos*, tem-se que o poder de ingerência nos critérios da alimentação adequada são menores, mas não menos importantes, conforme será explicado a seguir.

Examinando o específico tipo teórico do *controle direto dos preços dos alimentos* sob o crivo das *necessidades dietéticas* percebe-se que, *a priori*, poder-se-ia ter efeito benéfico, mesmo que parcial, com a população podendo comprar mais ou melhores alimentos (sob o ponto de vista nutricional) com o dispêndio de menores recursos. Contudo, cabe aqui novamente a ressalva que os próprios autores indianos fazem no sentido de que tal prática sozinha não acarretaria, no médio e longo prazos, atendimento a tal critério da legislação internacional, dado que a consequência econômica seria o aumento do poder de compra

também das classes mais abastadas, podendo haver escassez de alimentos no mercado (DRÈZE; SEN, 2002, p. 85).

Sob o critério da *aceitabilidade cultural*, parecem caber aqui as mesmas ressalvas referentes à distribuição pública acima discutidas, quais sejam: o Estado deve buscar respeitar, também ao controlar diretamente os preços de alimentos, as preferências e necessidades específicas de cada cultura, caso contrário corre-se o risco de que somente alguns alimentos, não culturalmente adequados para determinada população, tenham seus preços controlados a tal nível que tal população possa comprá-los por razões financeiras mas não consumi-los por razões culturais.

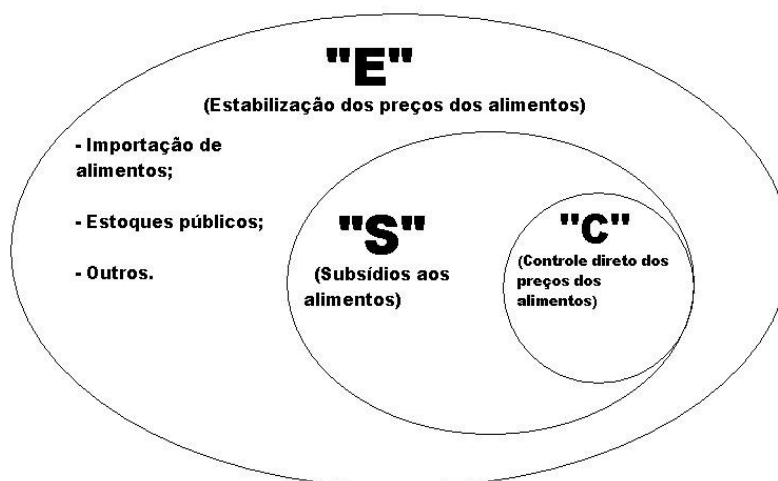
Sob os critérios da *ausência de substâncias adversas*, *disponibilidade* e *acessibilidade*, não parecem haver maiores incidências. Há que se destacar, contudo, que sob o viés do primeiro subcritério da acessibilidade (o econômico), grande impacto é percebido ao se interferir diretamente nos preços dos alimentos, pois se minimiza o comprometimento da renda familiar com alimentos em geral.

Passando-se então para a classificação dos especialistas do HLPE (2012) tal como apresentada anteriormente, escolheu-se três tipos de ações estatais a serem analisadas por se mostrarem mais pertinentes ao objetivo deste trabalho. Todas as ações inserem-se no âmbito do *comércio* segundo a classificação do HLPE, sendo elas: a *estabilização dos preços dos alimentos*, os *subsídios aos alimentos* e os *estoques públicos*.

Neste ponto faz-se necessária uma explanação para se evitar eventuais incompreensões, qual seja: as diferenças básicas entre um dos tipos teóricos elencados por Dréze e Sen (2002) e já tratado acima – o *controle direto dos preços dos alimentos* – e outros dois dos tipos apresentados pelos especialistas do HLPE que serão alvo de análise a seguir – a *estabilização dos preços dos alimentos* e os *subsídios aos alimentos*.

Em linhas gerais e utilizando-se das explicações apresentadas *supra* (ver subcapítulo 3.2.) neste trabalho, tem-se que a *estabilização dos preços dos alimentos* (“E”) do HLPE é o tipo mais aberto, englobando os outros dois tipos, os quais se assemelham: os *subsídios aos alimentos* (“S”) e o *controle direto dos preços dos alimentos* (“C”). Isso se dá, basicamente, porque “E” se refere às mais diversas ações do Estado cujo fim é regular macroeconomicamente o aumento dos preços de alimentos. O rol de opções engloba, dentre outros, a importação de alimentos, a manutenção de estoques públicos, o subsídio aos produtos básicos (“S”), ou ainda a específica ação de controlar diretamente o preço do

produto final ao consumidor (“C”). “S” e “C” parecem se confundir à primeira vista, principalmente porque seus efeitos são os mesmos: minimizar, impedir ou mesmo inverter o aumento dos preços⁴⁶. A explicação, fundamentalmente importante para a total compreensão da matéria, encontra-se ilustrada no *Esquema 1*:



Esquema 1

FONTE: DRÈZE; SEN, 2002; HLPE, 2012.

NOTA: Elaborado pelo próprio autor.

Esclarecida essa comparação entre as duas teorias aqui adotadas, trata-se então de continuar a análise daquilo exposto pelos especialistas do HLPE com relação àquilo que é mais pertinente para os fins deste trabalho.

Quanto aos *subsídios aos alimentos* (“S”) enumerados pelo HLPE (2012), portanto, percebe-se que os princípios e efeitos deste tipo teórico mostram-se muito semelhantes aos do *controle direto dos preços dos alimentos* (“C”) proposto por Drèze e Sen (2002), dispensando-se assim uma segunda (e igual) análise pormenorizada quanto aos efeitos de “S” naqueles cinco critérios do Comentário Geral Nº 12 do CDESC.

Em relação à “E”, ou seja, ao tipo teórico de *estabilização dos preços dos alimentos*

46 É possível a argumentação segundo a qual “S” não somente equivaleria a “C”, como o englobaria junto a algo mais. Este “algo mais” parece ter sido deixado de lado pelas obras analisadas neste trabalho (em especial o estudo do HLPE) e se refere a situações típicas de países em desenvolvimento no século XXI em que não somente o subsídio a alimentos básicos não-processados mostra-se importante, mas também torna-se cada vez mais necessário o subsídio, por exemplo, a serviços alimentares – a exemplo de restaurantes populares, operários ou universitários –, dado que a população cada vez mais se torna urbana e dependente de uma jornada de trabalho que normalmente dura o dia inteiro.

proposto pelo HLPE, tem-se que, em verdade, tal tipo teórico abarca, segundo a própria definição dos especialistas, vários outros submecanismos (ou ainda, subinstrumentos), tais como um sistema de comércio orientado à segurança alimentar, uma regulação da especulação sobre os alimentos, uma coordenação internacional de políticas de estoques de alimentos, a implementação de reservas estratégicas de alimentos, dentre outros (HLPE, 2012, p. 38). Sendo assim e atentando-se também à explicação acima segunda a qual as políticas públicas de “S” e “C” já exaurem grande parte do objeto de “E”, a *estabilização dos preços dos alimentos* não será analisada aqui; a manutenção de *estoques públicos* será o próximo tema tratado, e a *importação de alimentos* parece, para os fins propostos por este estudo, de menor relevância.

Assim sendo, com relação à manutenção de *estoques públicos* esta é, sem maiores dúvidas, uma das mais importantes atividades sob o ponto de vista da *acessibilidade* (em sua vertente econômica) trazida pelo Comentário Geral nº 12 do CDESC. O poder público, ao manter consideráveis estoques de alimentos distribuídos pelo território de um país, poderá assim rapidamente minimizar o efeito de fenômenos localizados ou generalizados de fome, aumentando o acesso da população aos alimentos, com pouco custo econômico para esta.

No que tange à *disponibilidade* indicada pela legislação internacional, a estratégia de se manter estoques públicos distribuídos ao longo de determinado território pode se mostrar de eficiência completa para impedir ou ao menos minimizar a insegurança alimentar e nutricional da população.

Quanto aos outros três critérios elencados (*necessidades dietéticas, ausência de substâncias adversas e aceitabilidade cultural*), a técnica de manutenção de estoques públicos não parece apresentar outros desdobramentos para além dos já indicados neste trabalho.

Finalizada esta análise, procurar-se-á nas páginas seguintes indicar as linhas gerais de duas das principais políticas públicas de combate à fome dos Estados brasileiro e indiano, aproveitando-se para reconhecer os avanços e pontuar as falhas de tais ações estatais.

4. BRASIL E ÍNDIA: ANÁLISE DE CASOS

Neste Capítulo final procurar-se-á apresentar, em momentos separados, as políticas públicas escolhidas como principais dentro do contexto de combate à fome no Brasil e na Índia. Em um segundo momento (subcapítulo 4.3.) procurar-se-á, com base naquilo estudado em especial no Capítulo 3 deste trabalho, apresentar uma análise crítica e quiçá construtiva às duas políticas estatais em lume, sendo o fim último, sempre, a concreta efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada a toda a população.

Antes de iniciar, contudo, há que se frisar brevemente o porquê da escolha destes dois países (e destas duas políticas públicas) para esta análise de casos, para além das razões históricas já apresentadas no Capítulo 1.

A começar pelo Brasil, o país viu sua pobreza extrema cair drasticamente nos últimos anos graças às amplas e eficazes ações estatais que colocaram, como talvez nunca antes se viu, a parcela mais pobre da população no espectro dos gastos públicos. Desta maneira, as políticas públicas inseridas dentro do programa de governo chamado *Fome Zero* foram responsáveis por acentuada melhora nas condições de vida da população, com mais de 20 milhões de pessoas saindo da pobreza nos sete primeiros anos do programa (GROSSI, 2010, p. 303). Como visto anteriormente, reduzindo-se a pobreza de um país a tendência é que a fome também seja minorada, ao menos em seu aspecto calórico. Foi o que ocorreu no Brasil, com o país reduzindo em 50%, de 2004 a 2014, o número de pessoas que passavam fome (EFE, 2014). Dentro do Fome Zero, um dos mais amplos e destacados programas de manutenção da segurança alimentar e nutricional foi e continua sendo o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos – o qual, por sua heterogeneidade, alcança atualmente milhões de brasileiros.

A Índia, por sua vez, possui dentro de suas fronteiras mais de um terço das vítimas da fome do planeta (ZIEGLER, 2013, p. 163-164). Contudo, ao mesmo tempo em que o subdesenvolvimento assola o país com consequências tão avassaladoras como a fome, nos últimos anos tem-se visto significativas mudanças econômicas e sociais no contexto nacional, de forma tal que estas mudanças podem ser comparadas minimamente com o que tem ocorrido no Brasil, como visto anteriormente, e em outros países como Rússia, China e África do Sul. Esta é uma das razões pelas quais os economistas passaram, nos últimos anos, a se referir a este conjunto de cinco países pela sigla “BRICS”. Para além destas razões, a Índia

possui hoje o maior programa de alimentação do mundo, o *Public Distribution System* (PDS), motivo suficiente, por si só, para ser um dos alvos da análise que aqui se tenta desenvolver.

Além das razões citadas, ambos os países têm sido considerados nos últimos anos as mais ativas e importantes vozes nos organismos internacionais em defesa dos subsídios alimentares às parcelas mais pobres da população, bem como em defesa dos subsídios aos pequenos agricultores. Neste sentido, as recentes atuações frente ao primeiro acordo comercial global da Organização Mundial do Comércio (OMC) são um exemplo a ser destacado, com o governo indiano defendendo frente à comunidade internacional os programas de compra de alimentos de pequenos agricultores como o PDS na Conferência de Bali (LANDIM, 2013); ação semelhante havia ocorrido em 2003, na Conferência de Cancún, desta vez com a resistência sendo organizada pelos embaixadores brasileiros (ZIEGLER, 2013, p. 190).

4.1. Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Eleito Presidente da República em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva confirmou, já em seu primeiro discurso após as eleições, um dos principais objetivos (se não o principal) de seu governo: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (TAKAGI, 2010a, p. 53). Tal missão seria empreendida, a partir de 1º de Janeiro de 2003, de forma a lançar mão de um amplo rol de políticas públicas específicas as quais, em seu conjunto, passariam a integrar o chamado *Programa Fome Zero*.

O Fome Zero já existia sob a forma de projeto antes da eleição de Lula; havia sido elaborado por diversos especialistas, pesquisadores, representantes de ONG's e movimentos sociais que lidavam com a questão da segurança alimentar e nutricional, tendo sido lançado ao público ainda no ano de 2001 e chamado de “projeto de domínio público e aberto, portanto, à aplicação por mandatários de qualquer partido” (DA SILVA, 2010, p. 12). Um de seus mais conhecidos idealizadores, José Graziano da Silva, veio a ser tornar o responsável pela implementação do programa no primeiro governo de Lula e, anos depois, foi eleito Diretor-Geral da FAO.

O projeto Fome Zero indicava, em sua apresentação, os mesmos entendimentos teóricos de outros autores apontados neste trabalho anteriormente, de maneira especial no que se refere à necessidade de se combater as causas estruturais da fome, de viés político-econômicas, ao mesmo tempo em que se fomenta as chamadas “políticas compensatórias” a fim de intervir emergencialmente na vida daquelas parcelas da população que não têm o que comer. Sendo assim, conjugava-se no projeto – e passou-se mais tarde a implementar no programa – políticas voltadas à distribuição de renda e geração de emprego, por um lado, conjuntamente com o auxílio direto para o adequado acesso aos alimentos (DA SILVA, 2010, p. 12). Seguindo esta explicação, o documento-síntese do projeto Fome Zero apresentava a sua estrutura dividida em duas partes: políticas estruturais, de um lado, e políticas específicas (ou emergenciais) de outro.

Naquele momento o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), objetivo desta análise, ainda não figurava com esta denominação no rol de políticas públicas então definidas pelo Projeto Fome Zero. Entretanto, percebe-se pela leitura do documento-síntese do Fome Zero que os objetivos deste foram em muito reunidos posteriormente com a criação do PAA, conforme explicam Peraci e Bittencourt:

[...] o Programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo para o combate à fome, propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e geração de renda. A avaliação era de que muitos agricultores familiares, em especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não conseguiam comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. Este processo gerava um círculo vicioso, já que quanto maior era a dificuldade para venda de seus produtos e geração de renda, menor era a produção de alimentos para o seu autoconsumo. [...] Este diagnóstico acabou por dar a base para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) [...] (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 197).

O processo de elaboração do PAA se deu dentro do governo de Lula a partir de um documento elaborado pelo CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), Conselho este implantado no começo da vigência do programa Fome Zero (MÜLLER *et al.*, 2012, p. 14), com a participação do então Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (CAMPOS; BIANCHINI, 2013, p. 15-16). Assim, o PAA foi elaborado ao longo do primeiro semestre de 2003, tendo sido lançado em julho daquele ano com a promulgação da Lei Nº 10.696/03.

Os objetivos almejados com o programa foram elencados nos incisos do art. 19 da citada lei de 2003, observadas as alterações advindas com a Lei Nº 11.512/11:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (BRASIL, 2003).

Dentre tais objetivos, destacam-se o incentivo à agricultura familiar por meio da remuneração adequada da produção (incisos I e II), a distribuição dos alimentos comprados para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e em outras situações específicas (incisos III e IV), bem como a compra de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares (inciso V). Neste sentido, o PAA inovou ao agregar dois objetivos centrais:

[...] fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultaneamente e de forma indissociada: com o mesmo recurso financeiro, comprar para fortalecer a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Promover o acesso à alimentação para parcelas da população em insegurança alimentar, comprando alimentos diretamente da agricultura familiar era algo até então inexistente em todo o mundo. [...] Essas duas faces da mesma moeda são a fortaleza desse programa. De um lado, o PAA passou a ser um importante instrumento da política agrícola e, de outro, da política de segurança alimentar do país (CAMPOS; BIANCHINI, 2013, p. 16).

O funcionamento detalhado do PAA foi regulamentado inicialmente pelo Decreto Nº 4.772/03, sendo alterado e/ou revogado por uma série de decretos até a entrada em vigor do Decreto Nº 7.775 de 04 de Julho de 2012, com alterações recentes pelo Decreto Nº 8.293/14. Atualmente, é o Decreto Nº 7.775/12 o documento legal que regulamenta o PAA. De sua

leitura pode-se inferir como a lógica de funcionamento do PAA atende não só àquilo disposto no art. 19 da Lei Nº 10.696/03 como a muitos dos objetivos do Fome Zero.

Basicamente, o PAA se operacionaliza sob a forma de algumas diferentes modalidades, com o poder público (municípios, estados e/ou órgãos diretos ou indiretos da administração pública federal) comprando dos agricultores familiares a produção de alimentos destes (ou de associações ou cooperativas formadas por eles), com a dispensa de licitação para tanto, pautando-se sempre por preços de referência definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), até determinados limites por agricultor estabelecidos em lei. Os produtos de tais compras são destinados à população em situação de insegurança alimentar e nutricional, como já mencionado, ao abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino, ao abastecimento de outros equipamentos públicos de alimentação e nutrição, à constituição de estoques públicos de alimentos, dentre outras demandas.

Detalhando-se a explicação acima tem-se que, em primeiro lugar, há determinadas qualificações necessárias aos agricultores familiares para que estes participem do programa. A fim de se definir e classificar os agricultores como “familiares”, o Decreto Nº 7.775/12 remete tal objetivo ao art. 3º da Lei Nº 11.326/06 (popularmente conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”), onde encontram-se os requisitos legais para tanto e donde se destaca: a não detenção, a qualquer título, de área maior do que quatro módulos fiscais; o uso predominante de mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento; a observação de percentual mínimo de renda proveniente do estabelecimento ou empreendimento rural; e a direção própria do estabelecimento/empreendimento. Ainda, os agricultores familiares podem acessar determinadas modalidades do PAA estando organizados em grupos formais, tais como cooperativas, associações, agroindústrias familiares, consórcios ou condomínios rurais (BRASIL, 2012; e PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 206).

Com relação à destinação dos alimentos adquiridos, ressalta-se a prioridade em se atender pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, incluindo indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 201).

Como indicado, o PAA se subdivide em algumas modalidades, nomeadamente: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDL); Formação de Estoque pela Agricultura Familiar

(CPR Estoque); e Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PL). Até 2005 havia a modalidade de Compra Antecipada, a qual foi suspensa por problemas de inadimplência (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 210). A operacionalização do PAA varia de uma modalidade para outra, sendo importante analisar-se as principais diferenças entre elas.

Seguindo a ordem de apresentação, a CDAF se trata da aquisição direta, pelo governo federal, de alimentos provenientes de agricultores familiares reunidos em grupos formais. Há nesta modalidade, também, uma importante função de regulação dos preços, como lembram PERACI e BITTENCOURT (2010, p. 202).

A CDL, por sua vez, tem o objetivo de comprar os produtos alimentares dos agricultores familiares e, na mesma região, oferecer esses produtos para o atendimento da demanda de estabelecimentos como escolas, creches, abrigos, asilos, hospitais públicos e programas sociais dos governos. A operacionalização da CDL se dá com convênios firmados entre a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) e os governos estaduais e/ou municipais (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 203).

A modalidade CPR Estoque visa fomentar a manutenção de estoques por parte dos agricultores familiares organizados em grupos formais, fortalecendo a segurança alimentar e nutricional local e permitindo a comercialização dos alimentos em épocas que os preços do mercado sejam mais recompensadores. A operacionalização é por conta da CONAB (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 205-206).

Por fim, a modalidade PL tem o objetivo de elevar o consumo de leite das famílias pobres especificamente da região Nordeste do Brasil e do estado de Minas Gerais. Ela é operacionalizada por meio do repasse de verbas do governo federal para os governos estaduais, os quais comprem o leite de pequenos produtores e os destinam, gratuitamente, a famílias com renda *per capita* de até meio salário-mínimo e com ao menos uma pessoa em situação vulnerável, tais como crianças de até 06 anos de idade ou idosos a partir dos 60 anos (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 207-208).

A título de exemplo, todas essas modalidades do PAA movimentaram, no ano de 2009, cerca de R\$ 590 milhões, adquirindo alimentos de 142,9 mil agricultores familiares e os distribuindo para mais de 10,5 milhões de famílias (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 212). Outro dado importante é a abrangência do programa: até o ano de 2012, cerca da metade dos municípios brasileiros já teve operacionalizada pelo menos uma modalidade do PAA (PORTO *et al.*, 2013, p. 46).

Finalmente, outro marco fundamental do PAA é a valorização de um modelo agroalimentar orgânico e agroecológico, importante passo para se alterar aquela realidade agrária, explicada nos capítulos anteriores, que predomina atualmente em nível mundial. Consta do rol de finalidades do programa, no inciso VIII do art. 2º do Decreto Nº 7.775/12, que o PAA deve “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional” (BRASIL, 2012). Antes mesmo, contudo, já em 2004 as resoluções do GGPAE estabeleciam preços diferenciados para a compra de produtos orgânicos ou agroecológicos (CONAB, 2009, p. 94). Tal valorização via preços diferenciados garante um montante entorno de 30% a mais nos preços pagos pelos governos para os agricultores orgânicos e agroecológicos (DE SCHUTTER, 2014, p. 13).

4.2. Índia: A maior política pública de alimentação do planeta (PDS)

Diferentemente do Brasil, que viu uma de suas principais políticas públicas de alimentação nascer e se desenvolver na última década, a Índia conta já há mais de meio século, pelas razões explicadas a seguir, com um sistema público de distribuição de alimentos que é atualmente sua mais importante ação estatal no sentido de realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Seguindo a tendência resultante da colonização britânica, a segurança alimentar do subcontinente indiano estava se deteriorando substancialmente na primeira metade do século XX. Estudos apontam que nas décadas que precederam a Segunda Guerra Mundial a produção *per capita* de alimentos na Índia diminuiu de 254 para 181 quilos, tendo sido necessário importar alimentos da Birmânia (atual Myanmar) para equilibrar a produção e a demanda internas (GAUTAM, 2006, p. 83). Para além das razões estruturais já apontadas nos capítulos anteriores deste trabalho, com o início da atuação militar indiana na Segunda Guerra Mundial a demanda por alimentos aumentou, agravando-se ainda mais a situação com a queda da Birmânia em 1942 e o fim das importações. O resultado foi a grande fome da região de Bengala, em 1943, com a morte estimada de 1,5 a 3 milhões de pessoas (GAUTAM, 2006, p. 83).

Tais eventos pareceram alterar o rumo histórico do modo pelo qual o governo indiano vinha tratando a relação entre Estado e segurança alimentar. Até meados da década de 1940 a política vigente era a mais liberal possível, calcada principalmente nos ideais consolidados durante a colonização britânica segundo os quais a máxima *laissez-faire* predominava. A situação começou a mudar já no início dos anos 1940, com fortes indícios de que desastres como o de Bengala em 1943 pudessem ocorrer. Numerosas conferências políticas tomaram forma naqueles anos, sempre focadas na regulação dos preços dos alimentos (GAUTAM, 2006, p. 83). O resultado de tais debates políticos foi a criação de um sistema público de racionamento e controle dos preços de alguns alimentos, ainda pelas mãos dos britânicos, que foi sendo expandido de forma gradativa a partir de 1943 até a sua extinção em 1947. Tal sistema foi chamado de “Public Distribution System” (*Sistema de distribuição pública*, em tradução livre; PDS, na sigla em inglês).

Em 1950 o PDS volta a funcionar com um viés de bem-estar social, com o governo indiano inaugurando as chamadas “Fair Price Shops” (*Lojas de preço justo*, em tradução livre; FPS, na sigla em inglês) nas quais alguns alimentos eram vendidos a um “preço justo” à população graças ao subsídio estatal (GAUTAM, 2006, p. 84).

Apesar de a ideia inicial de tal sistema aparentar, num primeiro momento, um esforço no sentido de ofertar alimentos diretamente para a população que não podia pagar os preços do mercado, a verdadeira ideia por trás do esquema, lembra VENUGOPAL, era estabilizar os preços dos alimentos para os consumidores urbanos (1992, p. 80); tanto o era que nessa época o transporte de alimentos era proibido entre as zonas de funcionamento das FPS (GAUTAM, 2006, p. 84).

Contudo, como a questão da produção dos alimentos ainda não havia sido resolvida, o governo indiano dependia maciçamente nessa época da importação de alimentos, em especial dos EUA. Tal fenômeno durou mais de uma década; no auge desta dependência, em 1966, estima-se em 10 milhões de toneladas as importações indianas de alimentos (GAUTAM, 2006, p. 85). Frente a tal cenário, o PDS foi sofrendo alterações no decorrer dos anos 1950 e 1960 para alcançar outros fins que solucionassem também os gravames das secas, poucas colheitas e flutuação dos preços internacionais. Sendo assim, o governo indiano criou em 1965 a “Commission on Agricultural Costs and Prices” (*Comissão para as despesas e preços agrícolas*, em tradução livre; CACP, na sigla em inglês) e a “Food Corporation of India” (*Empresa de alimentação da Índia*, em tradução livre; FCI, na sigla em inglês) com a

finalidade de garantir preços razoáveis para os agricultores e, conseqüentemente, aumentar a produção alimentar (GAUTAM, 2006, p. 84-85). Nas palavras de GAUTAM (2006, p. 85, *tradução livre*):

Até então o objetivo da política pública era prevenir o aumento dos preços agrícolas, (agora) a ênfase era estabilizar o nível dos preços os quais iriam agir como um incentivo para a produção doméstica. O fornecimento do PDS passaria de grãos importados para domésticos, enquanto as compras governamentais seriam fixadas em um nível atrativo.⁴⁷

A partir desta última mudança o PDS passou a se expandir cada vez mais nas décadas seguintes, com o aumento do número de FPS, de alimentos e outros produtos ofertados à população, bem como aumento do número de toneladas de alimentos distribuídos – atingindo o pico de 20,8 milhões em 1991, com as importações, neste mesmo ano, tendo sido zeradas (GAUTAM, 2006, p. 82-85). Em 1980 o governo indiano decidiu expressamente manter o PDS como uma estratégia permanente para, dentre outros fins, atingir uma distribuição equitativa de alimentos entre a população (VENUGOPAL, 1992, p. 80-81).

A próxima grande alteração no PDS ocorreu em meados da década de 1990. Diante de um cenário mundial político-econômico de cunho neoliberal, vozes começaram a tomar corpo no debate público indiano clamando pela diminuição dos custos governamentais com políticas sociais tais quais o PDS; somado a isso, incríveis aumentos dos preços tanto da compra quanto da venda governamental fizeram o subsídio total dobrar entre os anos de 1991 e 1994 (GAUTAM, 2006, p. 86). Neste contexto, autores especializados em políticas públicas alimentares começaram a sugerir mudanças no próprio PDS como forma não só de impedir o sucateamento do sistema, mas também aumentar a sua eficiência e minimizar os focos de corrupção que estudos à época apontavam grassar. Neste sentido, um dos principais problemas apontados era, desde há muito, o baixo índice de eficiência do PDS tendo em vista a ausência de critérios mais específicos e diretivos de classificação e alcance das famílias pobres. Nas palavras dos autores à época:

Não há política, por parte do governo central para os estados, direcionando a necessidade de se identificar as famílias vivendo abaixo da linha da pobreza para o propósito de se criar um PDS baseado ou no critério de renda adotado pela Comissão de Planejamento ou por qualquer outro critério apropriado. [...] Esta é

47 No original: “Earlier the thrust of policy was towards preventing agricultural prices from rising, (now) the emphasis was on establishing price levels which would act as an incentive to domestic production. PDS supplies changed from imported to domestic foodgrains, while procurement were fixed at an attractive level.”

uma situação conveniente para as autoridades centrais, na qual elas podem oferecer vagas remessas de grãos para vários estados sem qualquer referência a um objetivo sócio-econômico baseado nas necessidades das pessoas para quem tais objetivos podem ser transparentes⁴⁸ (VENUGOPAL, 1992, p. 120, *tradução livre*).

Sendo assim, surgia a ideia de se criar categorias-alvo de beneficiários do PDS para que se alcançasse com o auxílio alimentar as pessoas que realmente precisassem dele (VENUGOPAL, 1992, p. 218). Em 1997 o governo indiano aderiu a tal ideia, lançando o “Targeted Public Distribution System” (*Sistema Público de Distribuição Direcionada*, em tradução livre; TPDS, na sigla em inglês) o qual dividiu os beneficiários do programa em dois grupos (os únicos aptos a comprar a partir de então os alimentos subsidiados): os pertencentes ao “Above Poverty Line” (*Em cima da linha da pobreza*, em tradução livre; APL, na sigla em inglês), e os pertencentes ao “Below Poverty Line” (*Abaixo da linha da pobreza*; BPL, na sigla em inglês). Os preços de revenda dos alimentos foram aumentados para o grupo APL e diminuídos para o grupo BPL (GAUTAM, 2006, p. 87 e 97).

Por fim, em 2000 foi criado o grupo intitulado “Antyodaya Anna Yojana” (*Os mais pobres dentre os pobres*, em tradução livre; AAY, de forma abreviada) com o foco voltado para as 10 milhões de famílias mais pobres da Índia até então inseridas no grupo BPL. O mote desta mudança era subsidiar ainda mais os alimentos comprados por essas famílias (KUMAR, 2010, p. 29).

É, portanto, esta a formação atual do PDS (aqui e adiante didaticamente compreendido como TPDS) a partir da qual é possível se proceder com uma análise adequada do funcionamento do programa.

Sendo assim, o PDS pode ser definido, sinteticamente, como uma política pública de distribuição de alimentos em que o governo indiano compra dos agricultores de seu país determinados produtos agrícolas a preços pré-ajustados, estoca parte desses alimentos e revende outra parte à população classificada nos grupos supramencionados (APL, BPL e AAY) a preços mais baixos do que os do mercado (GAUTAM, 2006, p. 69-70). Atualmente os produtos operacionalizados pelo PDS são: arroz, farinha de trigo, açúcar, óleos comestíveis, querosene e carvão (GAUTAM, 2006, p. 71; KUMAR, 2010, p. 35).

Os objetivos atuais do PDS podem ser elencados como sendo: o racionamento de

48 No original: “There is no policy directive from the central government to the states that they should identify households living below the poverty line for the purpose of creating a PDS based on either the income criterion adopted by the Planning Commission or by any other appropriate means. [...] This is a convenient situation for the central authorities to be in, for then they can make vague allotments of foodgrains to various states without any reference to a socio-economic objective based on people's needs for which they can be held accountable.”

alimentos durante situações de escassez; a manutenção da estabilidade dos preços alimentares; a manutenção de um certo controle sobre o comércio privado; e o aumento da segurança alimentar da população pobre (GAUTAM, 2006, p. 66).

Aprofundando-se a explicação sobre o funcionamento do PDS, percebe-se a marcante divisão de tarefas e responsabilidades entre a União e os Estados que compõem a Índia. Em primeiro lugar, a União decide a quantidade de grãos e de outros produtos a serem comprados dos Estados, bem como os preços dessas transações. Esta última tarefa é posta em prática por meio da CACP, que calcula um preço que seja razoável ao agricultores frente aos custos da produção. Em princípio os preços são os mesmos para todos os Estados, podendo sofrer variações para mais às custas dos Estados (GAUTAM, 2006, p. 67).

A forma como a compra dos alimentos será realizada é de responsabilidade dos Estados, podendo variar amplamente desde transações diretamente com os agricultores até a casos envolvendo mercados privados ou outros intermediários. Geralmente cada Estado possui o regramento desta responsabilidade estabelecido em lei específica. Ressalta-se aqui que, apesar da responsabilidade pró-ativa dos Estados nesta questão, é a União (por meio da FCI) que realiza as compras (GAUTAM, 2006, p. 67).

Após a compra, a FCI estoca os alimentos em diferentes pontos ao longo do país; além de manter parte de tais estoques públicos a fim de estabilizar os preços tanto para consumidores quanto para os agricultores, a FCI vende parte de tais estoques para cooperativas, empresas estatais e/ou para as FPS (cujos donos são agentes privados). Ressalta-se que, apesar de a FCI operacionalizar também todo este processo (incluindo o transporte dos produtos), são novamente os Estados os responsáveis por regular e fiscalizar a distribuição dos estoques; contudo, os preços desta primeira venda são fixados pela União. Aqui já se verifica o subsídio – âmagô do PDS, dado que o preço estipulado pela União é geralmente muito abaixo do que os de mercado (GAUTAM, 2006, p. 69). Esclarece KUMAR que “a diferença entre o custo econômico e o preço de emissão dos grãos é reembolsado para a FCI pelo governo central na forma de subsídio”⁴⁹ (2010, p. 31, *tradução livre*).

O elo final da cadeia do PDS encontra-se na compra dos produtos pela população, geralmente em FPS (por existirem em maior número). Apesar de, em algumas partes da Índia, ainda viger a prática de que qualquer pessoa possa comprar nas FPS, depois da introdução do TPDS a prática geral é que os Estados elegeem, a depender do critério, determinadas famílias

49 No original: “The difference between the economic cost and issue price of food grains is reimbursed to the FCI by the Central government in the form of subsidy.”

para receber um cartão específico o qual permitirá a elas comprar os produtos subsidiados pelo PDS em determinadas quantidades pré-fixadas pela União, a preços também pré-fixados – só que, desta vez, pelos Estados (GAUTAM, 2006, p. 70; KUMAR, 2010, p. 28-29).

Diante da constante expansão do programa nas últimas décadas, chega-se a números impressionantes: o PDS tinha como beneficiários, por volta de 2006, cerca de 65 milhões de famílias na categoria BPL e cerca de 25 milhões de famílias na categoria AAY (KUMAR, 2010, p. 29), bem como uma rede de FPS aproximada em 477 mil unidades (KUMAR, 2010, p. 35), fazendo dessa, sem maiores dúvidas, a maior política pública de alimentação do planeta. Contudo, o universo de subalimentados no subcontinente indiano ainda é gigantesco, e como indica a recente aprovação da chamada *Food Security Bill* pelo parlamento do país, nos próximos anos o PDS deve ser estendido de modo a abarcar cerca de 2/3 da população total da Índia – cerca de 820 milhões de pessoas (RAJYA, 2013; HLPE, 2012, p. 29).

4.3. Interloquções críticas entre teoria e prática nos dois casos

Apresentados os pressupostos teóricos e, agora, os casos práticos de políticas públicas no Brasil e na Índia, deseja-se discorrer nos parágrafos seguintes sobre algumas ilações possíveis entre a teoria e a prática observadas, bem como discorrer-se sobre alguns pontos passíveis de melhora ou mudança em ambos os programas.

Seguindo a ordem apresentada, tem-se que o PAA inovou no campo das políticas públicas brasileiras – e mundiais, dado que o programa recentemente tem sido copiado em países africanos (VERDÉLIO, 2014) – de segurança alimentar e nutricional ao integrar as vantagens de diferentes tipos teóricos num só modelo. Utilizando-se a classificação do HLPE (2012), pode-se afirmar que o PAA uniu o âmbito da *produção* com o de *comércio*, garantindo não só o alimento saudável à população que dele necessita como também incentivando um aumento da produção de tais alimentos. No caso do PAA brasileiro, mostram-se presentes, conforme indicado no subcapítulo 4.1., as funções de estabilização dos preços dos alimentos, o subsídio a estes, bem como a existência de estoques públicos. Ainda, de modo não mencionado em ambas as classificações adotadas neste trabalho – DRÈZE e SEN (2002); e HLPE (2012) – o PAA parece criar um novo tipo teórico de incentivo à produção alimentar,

com uma espécie de *suporte financeiro* de que falavam Drèze e Sen estendido também aos agricultores.

Além disso, o PAA claramente procura dar ênfase aos pequenos agricultores e outros segmentos cuja produção agroalimentar mostra-se hipossuficiente do ponto de vista econômico frente ao mercado brasileiro – caso das populações quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, bem como dos produtores orgânicos e agroecológicos.

Contudo, apesar deste último objetivo inovador do programa, quando analisados os números oficiais o PAA demonstra certa insuficiência no alcance de tal variabilidade de beneficiários fornecedores. Com relação à produção orgânica e agroecológica ressalta-se que, quando observado o montante total de compras do programa em termos de valor financeiro, percebe-se que aquilo representado pela produção agroecológica ainda é muito incipiente: mesmo nos últimos anos as aquisições agroecológicas giram ao redor de 1 ou 2% do montante total de aquisições do PAA (PORTO *et al.*, 2013, p. 46). Ainda, com relação ao acesso de agricultores familiares ao PAA, percebe-se um número absoluto relativamente baixo desses agricultores: cerca de 180 mil, em 2012, que representam apenas 4% do totalidade dos agricultores familiares brasileiros (MIELITZ, 2013, p. 66).

Outro ponto ressaltado por diversos pesquisadores e pela experiência prática do autor assessorando juridicamente agricultores fornecedores do PAA⁵⁰ é a dissonância entre a realidade socioeconômica dos agricultores familiares brasileiros e as exigências formais-burocráticas para a participação no PAA. Apesar da dispensa de licitações para as compras do programa, inúmeros outros percalços jurídico-administrativos mostram-se presentes no cotidiano dos agricultores que desejam acessar o PAA, sem que os governos ofereçam o auxílio necessário para um melhor trâmite de tais questões. A dificuldade de obtenção da documentação exigida pelo programa, a informalidade de muitos grupos formais de agricultores e a inviabilidade financeira para a obtenção de certidões negativas de débitos são só alguns dos vários exemplos a serem citados. O mesmo ocorre com os grupos formais (associações, cooperativas e outros), os quais muitas vezes não possuem os recursos necessários para a contratação de contadores e/ou advogados no objetivo de desbravarem a burocracia exigida, inclusive aquela inter-relacional que rege os associados/cooperados. Neste sentido argumentam os pesquisadores da área que

50 Experiência fruto do Projeto de Extensão da FD/UFPR intitulado “Políticas Públicas para a Agricultura Familiar Agroecológica”, indicado na introdução deste trabalho.

Deve-se ponderar também que o PAA exige elevada contrapartida em termos de organização social e que nem todas as organizações de agricultores são capazes de responder imediatamente a essa necessidade. O programa se expressa nos locais em forma de rede, interligando unidades familiares de produção e estas com associações e cooperativas, poder público, entidades sociais e famílias beneficiadas e todos com instâncias estaduais e com a estrutura nacional do programa. Esse arranjo requer um conjunto este que não está presente em todas as organizações sociais, agravando-se possivelmente à medida que o nível de pobreza dos associados se acentua. Por conseguinte, onde o PAA teria maior relevância e retorno social é exatamente onde se apresenta as maiores dificuldades de operacionalização (GRISA *et al.*, 2011, p. 40).

Um possível desdobramento destes últimos fatos apresentados parece ser a predominância de cooperativas e associações no rol de beneficiários fornecedores do PAA, restringindo o acesso ao programa somente àqueles agricultores mais organizados do ponto de vista legal (DE SCHUTTER, 2014, p. 10). A mesma restrição parece ocorrer com produtores cujas realidades são mais específicas, a exemplo das populações indígenas e quilombolas. A necessidade de se adequar o regulamento formal do PAA a essas populações e às dinâmicas de seus mercados específicos também se faz presente (PORTO *et al.*, 2013, p. 50).

Em caminho semelhante a tais burocracias jurídico-administrativas andam também as exigências formais do PAA no referente à higienização dos alimentos. No intuito de preencher aquele requisito de *ausência de substâncias adversas* adotado pelo Comentário Geral N° 12 do CDESC, os administradores públicos brasileiros elencaram – não somente no PAA, mas principalmente na totalidade da legislação sanitária vigente no país – uma série de condicionantes para a produção e beneficiamento de alimentos as quais mostram-se em muito dissociadas da realidade socioeconômica presente. Em estudo com pescadoras artesanais do Nordeste brasileiro, os pesquisadores Maria Leitão e Pedro Inácio apontam a mesma dissonância:

[...] Outro entrave ao ingresso das pescadoras no PAA, consiste na forma em que elas geralmente realizam o beneficiamento do pescado, a maioria não tem acesso a áreas impermeabilizadas por azulejos, balcão e cubas de inox, não atendendo as condições de manuseio estabelecidas pela vigilância sanitária. Esta situação gera as indagações: como resolver este impasse entre as condições das pescadoras e as exigências sanitárias da segurança alimentar? Quais serão os encaminhamentos para solucionar estas questões estruturais? (LEITÃO; INÁCIO, 2014, p. 158, *sic*).

Outras importantes limitações do PAA parecem se relacionar com a ausência de assistência técnica rural, bem como a ausência de interligação entre o PAA e outras políticas públicas do governo brasileiro, em especial as de crédito rural (GRISA *et al.*, 2011, p. 41).

Com relação à assistência técnica rural, em sua pesquisa sobre o PAA na região Nordeste do Brasil Sparovek deparou-se com o fato de que grande parte dos beneficiários do programa entrevistados (60%) não recebia nenhum apoio técnico do governo (SPAROVEK, 2007, p. 30). Em relação à falta de conexão entre o PAA e outras políticas públicas do governo, o mesmo autor cita o curioso fato de que parte dos agricultores beneficiários do programa estava na prática contraindo dívidas ao acessar o PAA pois a eles não era sabido diferenciar este dos programas de crédito do governo federal (SPAROVEK, 2007, p. 32).

Por fim e em sentido semelhante, um problema fundamental tem sido observado pelos pesquisadores: a falta de conhecimento, por parte dos agricultores familiares, em relação à própria existência e funcionamento do PAA. Neste sentido, cita GRISA que

É comum o PAA ser identificado como *Fome Zero* ou *Projeto Conab* e, em alguns casos, os agricultores familiares comercializam seus produtos para associações ou cooperativas, sem saber que estas acessam o programa. Em pesquisa realizada por Gomes e Bastos (2007, p. 19), os agricultores desconheciam os objetivos do PAA, confundindo-o muitas vezes com um simples crédito de custeio financiado pela Conab. Alguns beneficiários, por sua vez, ignoravam o programa e a origem dos alimentos (agricultura familiar) (GRISA *et al.*, 2011, p. 39, *grifos no original*).

Esta última falha apresentada pelos autores parece indicar sérias situações em que a segurança alimentar e nutricional é atacada em seu âmago uma vez que, conforme já indicado, a SAN existe quando, dentre outros fatores, as preferências alimentares de uma população é atendida; deduz-se, pois, que a ciência da origem dos alimentos é pressuposto básico da preferência alimentar de qualquer ser humano. Ainda, a *aceitabilidade cultural* exigida pelo Comentário Geral Nº 12 do CDESC também não parece ser atendida devido ao mesmo pressuposto: se os beneficiários do programa sequer sabem a origem de seus alimentos, não há que se falar em aceitabilidade.

Passando-se à análise do PDS, deve ser ressaltado, de início, o foco que o programa oferta a um específico âmbito daqueles elencados pelo HLPE (2012), qual seja: o *comércio*. Segundo Dréze e Sen, para se alcançar o fim da fome e da miséria as funções do PDS deveriam ser duas: estabilização dos preços e geração de renda (DRÈZE; SEN, 2002, p. 124-125). Explicam os autores indianos, entretanto, que a geração de renda pouco ocorre na prática pela ausência de ligação do PDS com outras políticas públicas, como aquelas relacionadas ao trabalho; segundo os autores o que ocorre no lugar da geração de renda, em verdade, é o subsídio de alimentos. Desta maneira, entrelaçando-se as classificações destes

economistas com as dos especialistas do HLPE (2012), tem-se que as duas principais funções do PDS atualmente giram entorno da questão comercial, consubstanciadas na *estabilização dos preços dos alimentos* e no *subsídios* a tais preços. Acresça-se, ainda, a fundamental vertente em defesa de estoques públicos de alimentos que, assim como o PAA, o PDS carrega em seu âmago, mantendo guardadas cerca de 85 milhões de toneladas de arroz e trigo (DE SCHUTTER, 2014, p. 9).

A literatura especializada na política pública indiana do PDS é muito mais volumosa e diversa do que no caso brasileiro, fazendo com que o rol de leituras teóricas e críticas sobre o citado programa do país asiático seja naturalmente mais amplo. De falhas estruturais à possibilidade de corrupção dos gestores, critica-se por todos os lados o PDS. A seguir serão elencadas algumas das principais críticas já amplamente reconhecidas.

Uma das principais críticas ao PDS, principalmente depois do advento do TPDS, parece ser o erro na classificação das famílias – ao incluí-las ou excluí-las do programa e/ou, uma vez incluídas, erro na classificação em relação a qual dos três grupos existentes tal família encaixar-se-ia (APL, BPL ou AAY). Explica Kumar que tais erros de classificação podem ser de dois tipos: omitir-se os pobres do programa (erro de exclusão) ou incluir-se não-pobres no programa (erros de inclusão) (KUMAR, 2010, p. 166). A predominância destes dois tipos de erros tem sido confirmada nos mais diversos estudos. O mesmo Kumar, em pesquisa nos anos de 2006-2007 com 6 mil famílias em diferentes estados da Índia, ao comparar o número de cartões de beneficiários do PDS com o número de famílias naquelas determinadas faixas de renda (a partir de fontes secundárias), afirmou que “em vários estados, o número total de cartões emitidos excedia o número total de famílias existentes, indicando incidência de excesso de cartões emitidos”⁵¹ (KUMAR, 2010, p. 168, *tradução livre*), concluindo mais tarde pela existência de violações graves e numerosas na identificação dos grupos beneficiários em todos os estados pesquisados (KUMAR, 2010, p. 173). Poucos anos antes, Manu Gautam chegou a semelhante entendimento em sua pesquisa com povos tradicionais do país, afirmando que largas parcelas da população que precisam ver efetivada a sua segurança alimentar são, na realidade, excluídas do PDS (GAUTAM, 2006, p. 142); este último autor conclui que a abordagem universal ainda era melhor do que o TPDS, uma vez que os custos de se classificar beneficiários é muito alto (GAUTAM, 2006, p. 203). Mais recentemente, o relator especial da ONU para o direito humano à alimentação, Olivier de Schutter, apontou

51 No original: “In many states, the total number of cards issued exceeded the number of total existing families indicating incidences of excess cards issued”.

que

O programa [PDS] foi criticado nos anos recentes por causa de suas largas contribuições para o déficit orçamentário do governo, por sua ineficiência econômica e pelas falhas de identificação. Em 2013, a Comissão Nacional dos Direitos Humanos indicou ao PDS que fosse mais inclusivo, notando que “grande número daqueles que são famintos, pobres ou mal-nutridos, e daqueles que precisam de seu suporte, são excluídos” do Targeted Public Distribution System como ele é atualmente desenhado⁵² (DE SCHUTTER, 2014, p. 9, *tradução livre*).

Sob a ótica da legislação internacional, tais erros de identificação e classificação dos beneficiários de programas como o PDS são graves pois parecem atentar a dois princípios defendidos pelo CDESC: a *disponibilidade* e a *acessibilidade*; isto dar-se-ia devido ao fato de se criar, diante de recursos escassos, um sistema que seja altamente ineficiente na distribuição dos alimentos e que beneficie economicamente aqueles que não precisam – atentando assim, respectivamente, aos princípios da disponibilidade e da acessibilidade econômica de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Outra recorrente crítica ao PDS se refere à disparidade dos preços estipulados pelo governo e os preços praticados pelas FPS. Geralmente são percebidos na prática preços mais altos do que os permitidos. Neste sentido, Gautam conclui pelo abusivo número de que 61% dos beneficiários entrevistados pagavam a mais para comprar farinha de trigo via PDS (GAUTAM, 2006, p. 119); no caso da querosene, o mesmo autor chega ao número de meros 2% dos beneficiários pagando o preço fixado pelo governo sendo que muitos dos 98% restantes, mesmo pagando a mais, recebiam quantidades menores (em litros) do que aquilo a que tinham direito (GAUTAM, 2006, p. 121). Kumar, por outro lado, percebeu em sua pesquisa poucas e muito menores diferenças entre os preços estipulados e os realmente cobrados da população pelas FPS, apequenando tal crítica (KUMAR, 2010, p. 186). Novamente aqui o princípio da *acessibilidade econômica* do Direito Humano à Alimentação Adequada parece ser frontalmente agredido por tais casos de falta de transparência e controle dos preços efetivamente praticados.

Outro fator importante se refere à variedade e à qualidade dos alimentos ofertados à população indiana pelo PDS. Indica Kumar, por exemplo, que em alguns dos estados por ele

52 No original: “The scheme was criticized in recent years because of its large contributions to government budget deficits, economic inefficiency and poor targeting. In 2013, the National Human Rights Commission called for the PDS to be more inclusive, noting that ‘very large numbers of those who are hungry, poor or malnourished, and who need its support, are excluded’ from the Targeted Public Distribution System as it is currently designed.”

pesquisados o número de beneficiários descontentes com a qualidade dos alimentos vendidos nas lojas do governo alcançava o espantoso número de 90%, sendo as razões mais comuns para tanto a presença de impurezas, a infestação por insetos, a predominância de grãos quebradiços ou ainda o gosto muito ruim (KUMAR, 2010, p. 163). Ainda, indica o mesmo autor que em alguns estados a maioria dos entrevistados afirmou que a variedade do arroz oferecido pelo governo era muito diferente às variedades locais a que estavam acostumados (KUMAR, 2010, p. 163), um claro e grave afronte ao princípio da *aceitabilidade cultural* exigido pelo CDESC. Relacionando a variedade dos alimentos e aceitabilidade cultural, Gautam demonstra que uma das poucas variedades ofertadas à população pelo PDS, o açúcar, é um item altamente supérfluo para a condição de vida das populações tribais por ele pesquisadas, dado que estas não utilizam normalmente o ingrediente (GAUTAM, 2006, p. 119); ainda, este último autor indica que, do universo de sua pesquisa, menos de 17% dos entrevistados declararam como ruim a qualidade dos alimentos nas FPS (GAUTAM, 2006, p. 123). Ressalta-se que essas críticas, para além do elemento da aceitabilidade cultural, parecem infringir também a exigência do CDESC de *ausência de substâncias adversas* nos alimentos.

Ainda com relação à qualidade dos alimentos do PDS, Drèze confirma o que aparentemente poucos autores dizem: o rol subsidiado pelo governo indiano é muito limitado; excluindo-se a querosene e o carvão, apenas 4 tipos de alimentos sobram, sendo que dois deles podem ser considerados relativamente menos essenciais (açúcar e óleos) ou, pelo menos, de menor importância para serem alvos de subsídio. Neste sentido, afirma o autor que o acesso a outros tipos de alimentos de qualidade, bem como à água potável, deve ser perseguido pelo PDS (DRÈZE, 2009). Tal crítica caminha de forma contundente rumo à efetivação da adequação às *necessidades dietéticas* estipulada pela legislação internacional, bem como ao um viés de combate da fome em seu aspecto também qualitativo como já apontava Josué de Castro.

Outro ponto crucial apontado pela literatura especializada é o fato de que o PDS não compra seus alimentos exclusivamente da agricultura familiar. Ao contrário do PAA, o PDS não é voltado especificamente para setores marginalizados pelo modelo hegemônico mundial de produção agroalimentar, como é o caso da agricultura familiar ou da agroecologia. Reconhecida esta falha, indicam também os autores que mudanças vindouras devem variar mais os agricultores beneficiários das compras governamentais (DE SCHUTTER, 2014, p. 9).

Por fim, a questão da ausência de participação popular na elaboração e,

principalmente, na manutenção e fiscalização do PDS também é sublinhada pelos autores. Ao contrário do PAA brasileiro, que conta com um sistema de conselhos de avaliação permanente das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional⁵³, o PDS parece carecer completamente de instrumentos dessa natureza. Tal carência é exemplificada pela constatação de Kumar de que a maior parte de seus entrevistados (entre 60 e 80%) não sabia como ou para quem reclamar sobre os problemas percebidos cotidianamente na operacionalização do PDS (KUMAR, 2010, p. 163). Por tais razões, sugere Venugopal que

[...] o funcionamento das FPS deveria ser mantido apropriadamente sobre os cuidados de voluntários anciãos e outros representantes da sociedade, incluindo os beneficiários do programa, para garantir que o dono da FPS não se comporte da mesma maneira que os mais poderosos contratantes⁵⁴ (VENUGOPAL, 1992, p. 123, *tradução livre*).

Estas parecem ser, em síntese, as principais e mais pertinentes interligações críticas a serem tecidas entre o PAA e o PDS e o regramento internacional do Direito Humano à Alimentação Adequada.

53 Neste sentido, importante destacar a obrigatoriedade trazida pelo governo federal brasileiro, a partir de 2005, de municípios aderentes do Programa Fome Zero criarem conselhos de controle social, com composição paritária entre governo e sociedade civil (TAKAGI, 2010, p. 177). Ainda, ressalte-se que com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira (Lei Nº 11.346/06) criou-se o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o qual tem por objetivos “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como **promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no País**” (TAKAGI, 2010, p. 182, *grifos nossos*).

54 No original: “[...] the functioning of the fair price shop being appropriately kept under the voluntary vigil of the elders and other representatives of the public, including the target group, to ensure that the shop dealer does not behave in the same manner as the more powerful works contractor.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta pesquisa diversas conclusões vieram à tona, assim como novos apontamentos surgiram.

Em primeiro lugar, comprovou-se a intrínseca ligação entre o modelo predominante de produção e distribuição agroalimentar e a história colonial-exploratória de ambos os países analisados. A direta ligação destes aspectos, junto a outros, da questão agrária de Brasil e Índia e o problema da fome restou clara, ultrapassando-se assim o entendimento equivocado de que a existência permanente da subalimentação entre grandes parcelas da população mundial – seja no viés quantitativo ou qualitativo – dever-se-ia a fatores naturais ou biológicos.

Neste ponto cabe a ressalva de que, apesar de se afirmar que as origens do problema da subalimentação no Brasil e na Índia são semelhantes, há que se atentar para as grandes disparidades do passado recente e da atualidade entre os dois países. Enquanto o país sul-americano parece ter conseguido avançar de forma mais significativa no caminho rumo ao desenvolvimento econômico, distribuindo a renda de maneira um pouco melhor entre a maior parte de sua população, o mesmo não pode ser dito do país asiático. Tal entendimento é corroborado, por exemplo, na comparação entre a taxa de pessoas vivendo com menos de dois dólares diários – cerca de 9% da população brasileira, frente a quase 70% da população indiana (THE WORLD BANK, 2014); ou ainda, na comparação entre os números absolutos e proporcionais da população em cada um dos países que depende da ajuda do Estado para se alimentar adequadamente – dados estes já indicados ao longo do trabalho. Tais diferenças na abrangência do desenvolvimento econômico e da melhora na renda são diretamente sentidas no campo alimentar, podendo-se desta maneira firmar o presságio de que uma mudança de predominância da fome calórica para a fome oculta muito provavelmente está em vias de ocorrer no Brasil, em grau muito significativo, mesmo diante das vitórias parciais em termos de políticas públicas em prol da segurança alimentar e nutricional.

Em um segundo momento deste trabalho, perpassou-se pela história dos direitos humanos como uma resposta jurídica internacional a situações como as da fome vividas, principalmente, nas últimas décadas. Definiu-se o Direito Humano à Alimentação Adequada, analisando-se as normativas internacionais em vigor atualmente. Apresentou-se também uma visão crítica sobre os limites dessa escolha da justiciabilidade dos direitos humanos, em

especial no que se refere aos DHESC.

Descambou-se, dessa maneira, para a opção mais abrangente da estruturação de políticas públicas por parte dos governos com vistas à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada. Neste sentido, algumas proposições basilares foram elencadas de modo a sucintamente se definir o papel dos Estados contemporâneos, assim como as possibilidades de ações públicas indicadas pela literatura especializada. Ao final, as exigências da legislação internacional assentadas no Capítulo 2 serviram de parâmetro para tanto.

Com relação às diretrizes elencadas pela legislação internacional no referente ao DHAA, bem como às possibilidades de políticas públicas apresentadas pela doutrina no Capítulo 3, interessante sublinhar que todas essas categorias pouca atenção demonstram para com um dos atores sociais mais importantes na luta contra a fome: o agricultor familiar. À exceção da classificação do HLPE (2012), que transfere parte da atenção ao processo de produção alimentar, muitos vazios permanecem em todas essas diretrizes e classificações quanto às hipóteses de auxílio estatal para quem de fato produz os alimentos.

Por fim, passou-se à análise de duas das mais importantes políticas públicas em vigência nos países elegidos, sempre com base em todos os pressupostos e conclusões levantados anteriormente. Pontos positivos e negativos de cada um dos casos examinados foram apontados e, quando pertinentes com os propósitos deste trabalho, desenvolvidos de maneira breve.

A apresentação dos casos do PAA e do PDS junto à análise da base teórica desenvolvida pelos autores indicados também fizeram surgir novos questionamentos. Neste sentido, uma vez aceita a tese de Abramovay (2012) de que as unidades de produção agrária por excelência em países do Norte descendem do campesinato tradicional, tendo sido moldadas ao longo dos anos pelo Estado capitalista para que integrassem o modo de produção hegemônico, seria possível sugerir que políticas públicas aparentemente progressistas e inovadoras como o PAA poderiam estar, em última análise, transformando as categorias sociais hodiernas do campo, passando-se de uma *agricultura camponesa de subsistência* para uma *agricultura familiar moderna*, ou ainda para uma *empresa familiar*, segundo as categorias de LAMARCHE (2001). Fenômeno semelhante poderia estar ocorrendo com os mercados – e, em verdade, com o todo das coletividades – de povos e comunidades tradicionais, apontados ao longo das análises críticas ao PAA e ao PDS como pouco inseridos

ou mesmo ausentes do processo de comercialização institucional que tais programas representam. Nessa toada, lembra novamente ABRAMOVAY (2012, p. 139-140) que atualmente a produção familiar que vige é aquela totalmente integrada ao mercado e ao desenvolvimento capitalista, sendo tal modo de produção naturalmente “avesso a qualquer tipo de sociedade e de cultura parciais”. Isto parece valer tanto para a categoria tradicional de campesinato quanto para povos e comunidades tradicionais, de forma que

Tão logo os vínculos de mercado, as grandes empresas e as instituições nacionais tomam conta da vida da aldeia, as bases sociais da existência camponesa se esvanecem. [...] A ampliação dos horizontes sociais e a instauração do cálculo econômico racional como critério das relações materiais entre as pessoas não permitem que o caráter localizado e tradicional do campesinato sobreviva (ABRAMOVAY, 2012, p. 139).

Parece assente, desta maneira, que não só da busca de soluções para o problema da fome é que surgem dúvidas – as quais, tem-se certeza, este trabalho monográfico meramente tentou minorar. A própria compreensão da fome e dos mais variados fenômenos que envolvem de alguma forma a questão agrária suscita as mais diversas interpretações e teorias, não sendo diferente naquilo que toca aos limites e potencialidades da atuação estatal, envolvendo portanto a ciência jurídica.

Em relação ao objetivo geral do trabalho, chegou-se à conclusão de que o atual modelo agroalimentar dos dois países analisados relaciona-se fortemente ao conceito de segurança alimentar e nutricional e, por extensão jurídica, ao Direito Humano à Alimentação Adequada; mais do que isso, tal modelo hegemônico *impede* a realização plena do DHAA ao obstruir fundamentalmente – seja na produção, distribuição ou no consumo – o acesso daqueles que passam fome aos alimentos ou aos meios de obtê-los. A tendência capitalista, agravada nas últimas décadas, parece caminhar em sentido contrário às soluções viáveis encontradas pelos especialistas: o reconhecimento dos produtos agrícolas (alimentos) como bens públicos, e não mercadorias como quaisquer outras (ZIEGLER, 2013, p. 191).

No que se refere ao objetivo específico deste trabalho, conclui-se pela relativa limitação da ciência jurídica em prover o DHAA uma vez que suas soluções demonstram-se deveras pontuais. A existência de um arcabouço jurídico que englobe direitos humanos tal como o DHAA é fundamental e de extrema importância, contudo os principais passos no combate à fome parecem ser responsabilidades dos governos, em especial dos poderes executivo e legislativo. Neste sentido, as políticas públicas apresentadas (PAA e PDS)

mostram-se de enorme relevância, apesar de também sofrerem com algumas graves falhas.

Ao fim continua ressoando o pensamento de Josué de Castro, tal qual um objetivo distante e quase utópico a ser um dia alcançado, segundo o qual só seria possível se pensar em resolver de vez o problema da fome com mudanças nas estruturas da sociedade. Nas palavras de MAZOYER e ROUDART (2010, p. 26):

[...] os meios convencionais de luta contra a fome mostraram-se, uma vez mais, incapazes de suplantá-la em um prazo suficientemente curto para ser moralmente aceitável, socialmente suportável e politicamente tolerável. Para reduzir a pobreza extrema, que chega até a fome e, às vezes, à penúria e à morte, não basta tratar dos sintomas mais alarmantes desses males, é preciso combater suas causas profundas e, para isso, é preciso apelar para outras análises e outros meios.

Espera-se ter realizado, no presente trabalho, uma síntese minimamente abrangente e esclarecedora daqueles meios convencionais – e específicos – citados pelos autores franceses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. 1. reimp. São Paulo: EDUSP, 2012.

ABRANDH. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XEh5gpTfSp4J:fs.unb.br/opsan/index.php/component/jdownloads/finish/3-abrandh/3-a-exigibilidade-do-direito-humano-a-alimentacao-adequada%3FItemid%3D142+%&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=br&client=ubuntu>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo?** São Paulo: Moderna, 1997.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. 7. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialization of politics and the judicial review of public policies by the brazilian supreme court. In: **Diritto e questioni pubbliche**. Palermo, n. 13, p. 407-444, 2013.

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. 3. ed., v.1. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Teoria da norma jurídica**. Bauru, SP: EDIPRO, 2001.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto N° 7.030, de 14 de Dezembro de 2009. **Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. Decreto N° 7.775, de 4 de Julho de 2012. **Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 29 ago. 2014.

_____. Lei Nº 10.696, de 2 de Julho de 2003. **Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm>. Acesso em: 28 ago. 2014.

_____. Lei nº. 11.346, de 15 de Setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 01 out. 2014.

BRAVO, Elizabeth. **Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar na América Latina:** aquecendo o debate sobre agrocombustíveis. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

BURITY, Valéria Torres Amaral. Exigibilidade administrativa do direito humano à alimentação adequada: experiência do projeto piloto realizado pela Abrandh no Piauí. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito Humano à Alimentação Adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 211-230.

CAMPOS, Arnaldo de; BIANCHINI, Valter. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: MDS. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.** Brasília: MDS, 2013, p. 10-25.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito.** [S.d.]. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Acesso em 22 jul. 2014.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; Montesquieu e a releitura da separação de poderes no Estado contemporâneo: elementos para uma abordagem crítica. In: **Lex Humana**, v. 1, nº 1. Petrópolis: Universidade Católica de Petrópolis, p. 40-65, 2009.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome:** o dilema brasileiro – pão ou aço. 10. ed. rev. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

_____. **Geopolítica da fome:** ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. 7. ed., 2v. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CEPEA. Exportação de soja atinge recorde e processamento cai no Brasil. **Canal Rural.** 07 de out. 2013. Disponível em: <<http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2013/10/exportacao-de-soja-atinge-recorde-e-processamento-cai-no-brasil-4292964.html>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

CESE. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** [s.l.] 2007.

CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA:** legislação básica. Brasília: CONAB, 2009.

CONTI, Irio Luiz. Introdução. In: PIOVESAN, Flávia; _____. (Coords.). **Direito Humano à Alimentação Adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 1-13.

COTULA, Lorenzo; DYER, Nat; VERMEULEN, Sonja. **Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land**. London: IIED, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAVIS, Mike. **Late victorian holocausts: el niño, famines and the making of the third world**. New York: Verso, 2001.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010, p. 11-13.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DE SCHUTTER, Olivier. **The power of procurement: public purchasing in the service of realizing the right to food**. 2014. Disponível em: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20140514_procurement_en.pdf>. Acesso em: 05 out. 2014.

DHESCA BRASIL, Plataforma (Org.). **Direito Humano à Alimentação e Terra Rural**. Curitiba: INESC, 2008.

DRÈZE, Jean. A grain of good sense. **Outlook India**. 20 de jul. 2009. Disponível em: <<http://www.outlookindia.com/article/A-Grain-Of-Good-Sense/250480>>. Acesso em: 05 set. 2014.

_____; SEN, Amartya. **Hunger and Public Action**. Reimp. New York: Oxford University Press, 2002.

DURÃO, Mariana. Brasil atinge menor nível de desigualdade social desde 1960. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 07 de mar. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-atinge-menor-nivel-de-desigualdade-social-desde-1960,105210e>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

EFE. Brasil reduziu em 50% o número de pessoas que sofrem fome, diz a ONU. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 16 de set. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/09/1516648-brasil-reduziu-em-50-o-numero-de-pessoas-que-sofrem-fome-diz-a-onu.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

EPE. **Análise de conjuntura dos biocombustíveis: ano 2012**. Brasília: EPE, 2013.

FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos**: teoria e práxis na cultura da tolerância. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

FAO; IFAD; WFP. **Reducing poverty and hunger**: the critical role of financing for food, agriculture and rural development. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2002.

_____. **The State of Food Insecurity in the World 2013**: the multiple dimensions of food security. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013.

FLORIANO, Míriam Villamil Balestro. Reflexões em torno do direito humano à alimentação adequada: a experiência da construção do marco legal no Rio Grande do Sul. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 189-210.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. Direito humano à alimentação adequada e responsabilidade internacional. In: **Semina – Ciências Sociais e Humanas**. Londrina, v. 30, n. 1, p. 53-70, 2009.

GAUTAM, Manu. **Public Distribution System and Tribal Development**: a study of western tribal belt of Madhya Pradesh. Jaipur: Rawat Publications, 2006.

GERMER, Claus. **O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária**. [s.d.]. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/enev/docs/desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

GÓMEZ, Luis A. “Algodão da morte”: suicídios de camponeses escandalizam novamente a Índia. **Operamundi**. Calcutá, 26 de jan. 2014. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/33621/algodao+da+morte+suicidios+de+camponeses+escandalizam+novamente+a+india+.shtml>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

GRISA, Catia; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. In: **Agriculturas**, v. 8, n. 3, p. 34-41, set. 2011.

GROSSI, Mauro Eduardo del. A redução da pobreza: de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010, p. 301-315.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HLPE. **Social protection for food security**: a report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome, 2012.

HOBBSAWM, Eric. **The age of revolution**: 1789-1848. New York: Vintage Books, 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Comentários**: Brasil agrário retratado pelo Censo Agropecuário 2006. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/comentarios.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.

_____. **Comentários**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/comentarios.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: segurança alimentar – 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INCRA. **O Brasil desconcentrando terras**: Índice de Gini. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

KENT, George. **Food is a human right**. 2004. Disponível em: <http://www.choike.org/documentos/Food_Human_Right.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2014.

KUMAR, Parmod. **Targeted Public Distribution System**: performance and inefficiencies. New Delhi: Academic Foundation, 2010.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. In: **Estudos Avançados**. 11 (30), 1997, p. 55-65.

LAMARCHE, Hugues. Y a-t-il un modèle grec d'exploitations agricoles? In: **Strates**, n. 10, 2001. Disponível em: <<http://strates.revues.org/75>>. Acesso em: 15 set. 2014.

LANDIM, Raquel. OMC conclui primeiro acordo comercial global em quase 20 anos. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 07 de dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1382377-omc-conclui-primeiro-acordo-comercial-global-em-18-anos.shtml>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

LANE, Renata. Direito à alimentação. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi (Coords.). **Direitos Humanos na ordem contemporânea**: proteção nacional, regional e global. Curitiba: Juruá, 2010, v. 3, p. 347-358.

LEITÃO, Maria do Rosário de Fátima Andrade; INÁCIO, Pedro Henrique Dias. O programa bolsa família na voz das pescadoras artesanais do litoral de Pernambuco. In: MDS. **Avaliação de políticas públicas**: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e combate à

fome, v.1: introdução e temas transversais. Brasília: MDS, 2014, p. 148-169.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003.

MARX, Karl. Teses sobre Feuerbach. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: teses sobre Feuerbach**. São Paulo: Centauro, 2006.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, NEAD, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e Constituinte. In: **Justitia**, 137:57. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2007.

MELLO, Sergio Vieira de. Cinco questões no campo dos direitos humanos. In: **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ano 1, n. 1, 1º sem. de 2004. São Paulo: Sur, 2004, p. 173-180.

MIELITZ, Carlos. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de Segurança alimentar. In: MDS, **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2013, p. 58-73.

MOONEY, Pat Roy. The law of the seed: another development and plant genetic resources. In: **Development Dialogue**. Uppsala: Dag Hammarskjold Foundation, v.1-2, p. 1-176, 1983.

MORENO, Camila. Soberania energética e soberania alimentar: uma só luta na era da agroenergia. In: BRAVO, Elizabeth. **Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar na América Latina: aquecendo o debate sobre agrocombustíveis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 5-20.

MOYO, Sam; YEROS, Paris. El resurgimiento de los movimientos rurales bajo el neoliberalismo. In: _____ **Recuperando la tierra: el resurgimiento de los movimientos rurales en África, Asia y América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2008, p. 19-76.

MSANGI, Siwa; SULSER, Timothy; ROSEGRANT, Mark; VALMONTE-SANTOS, Rowena. **Global scenarios for biofuels: impacts and implications for food security and water use**. Trabalho apresentado na 10ª “Annual Conference on Global Economic Analysis special session on 'CGE Modeling of Climate, Land Use, and Water: Challenges and Applications’”, West Lafayette, 2007.

MST. **Nossas bandeiras**. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/taxonomy/term/329>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. A construção das

políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos. In: **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, Rio de Janeiro: v. 20, p. 139, 2012.

NERI, Marcelo Côrtes; MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de; MONTE, Samanta dos Reis Sacramento. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo**. Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NUESTRO veneno cotidiano. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DjoN2cQrBY>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

OECD; FAO. **OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016**. [s.l.] OECD; FAO, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **O campo brasileiro no final dos anos 1980**. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. STEDILE, João Pedro. **A natureza do agronegócio no Brasil**. Brasília: Via Campesina Brasil, 2006.

ONU. **Comentário Geral N° 12 do CDESC**. 1999. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. Protocolo Facultativo do PIDESC. In: DHESCA BRASIL, Plataforma. **Protocolo Facultativo ao PIDESC: uma ferramenta para exigir os DESC**. Curitiba: INESC, 2009, p. 20-32.

_____. **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Subnutrição**. 1974. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm>. Acesso em: 03 jul. 2014.

_____. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

_____. 2014a. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 13 jul. 2014.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010, p. 191-222.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In: **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ano 1, n. 1, 1º sem. de 2004. São Paulo: Sur, 2004, p. 21-47.

_____. Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: _____. CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 17-48.

PORTO, Sílvio Isopo; SOARES, E. S.; SOARES, J. F.; CRUZ, K. C. M. S.; VIEGAS, G. L.; VIANA, C. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: MDS. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2013, p. 34-57.

RAJYA Sabha passes Food Security Bill after 10-hour-long debate. **The Times of India**. New Delhi, 02 de set. 2013. Disponível em: <<http://timesofindia.indiatimes.com/india/Rajya-Sabha-passes-Food-Security-Bill-after-10-hour-long-debate/articleshow/22236633.cms?referral=PM>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

RAWAL, Vikas. Ownership holdings of land in rural India: putting the record straight. In: **Economic & Political Weekly (EPW)**. Nagpur: NEBS, v. XLIII Nº 10, p. 43-47, 2008.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Prefácio. In: ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003, p. 3-76.

_____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Claudio; FALCÃO, Joaquim (Org.). **Sociologia e Direito: textos básicos de sociologia jurídica**. 1. ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

SEN, Amartya. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. In: **The Quarterly Journal of Economics**. The MIT Press, v. 96, n. 3, 1981, p. 433-464.

_____. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. New York: Oxford University Press, 1982.

SHIVA, Vandana. **The violence of the green revolution: third world agriculture, ecology and politics**. 2. imp. London: Zed Books; Penang: Third World Network, 1993.

_____. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os críticos do Fome Zero. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010, p. 39-51.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas:

Editora da UNICAMP, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPAROVEK, Gerd. Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos no Nordeste. In: MDS. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: v. 1: Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: MDS, 2007, p. 17-48.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. **A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. Curitiba, 2009, 211 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. 2. ed. reimp. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF decide que é inconstitucional vincular Defensoria Pública a Secretaria de Estado**. 2007. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=1724>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010a, p. 53-83.

_____. Segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010, p. 159-189.

THE WORLD BANK. **Poverty & Equity**. Disponível em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/IND>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**. 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

TREECE, Dave. **Bound in misery and iron: the impact of the Grande Carajás Programme on the indians of Brazil**. London: Survival International, 1987.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____; FRANCESCHINI, Thaís; BURITY, Valéria. Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 149-173.

VEIGA, José Eli. **O que é reforma agrária**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

VENUGOPAL, K. R. **Deliverance from hunger**: the public distribution system in India. New Delhi: Sage Publications, 1992.

VERDÉLIO, Andreia. Programa de Aquisição de Alimentos chega a cinco países africanos. **EBC Agência Brasil**. Brasília, 08 de fev. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/node/903273>>. Acesso em: 01 set. 2014.

VILLEY, Michel. **O direito e os direitos humanos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

WEID, Jean Marc Von Der. A crise do modelo. In: FERNANDES, Gabriel; FERMENT, Gilles; AVANCI, Juliana (Orgs.). **Seminário sobre proteção da agrobiodiversidade e direito dos agricultores**: propostas para enfrentar a contaminação transgênica do milho. Brasília: MDA, 2010, p. 13-16.

WHO; FAO. **Energy and protein requirements**: report of a joint FAO/WHO ad hoc expert committee. Geneva: World Health Organization, 1973.

WOLFENSON, Karla D. Maass. **Coping with the food and agriculture challenge**: smallholders' agenda. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013.

ZIEGLER, Jean. **Destruição em massa**: geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013.

ZIMMERMANN, Clóvis. As políticas públicas e a exigibilidade do direito humano à alimentação. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 123-139.